



September 4, 2007 | Policy Brief

FOOD SURPLUSES AND FOOD INSECURITY

KORET – MILKEN INSTITUTE FELLOWS PROGRAM



Koret Israel Economic Development Funds



MILKEN INSTITUTE

Koret - Milken Institute Fellows Program Policy Brief

Food Surpluses and Food Insecurity

Sharon Ouziely

Koret Fellow

Editor in Chief: Prof. Glenn Yago

Director of Capital Studies, Milken Institute

Senior Koret Fellow

September 4, 2007

*** With thanks to Zev Golan of the Koret Fellows Program**

Executive Summary

The paradox of the creation and destruction of agricultural surpluses in the context of food insecurity and poverty represents both a public policy and market failure in Israel requiring economic policy innovation. This policy brief provides both a historical overview of Israeli agricultural policy and methods to resolve this paradox.

Food Surpluses

- Surpluses emerge in order to protect farmers' income when the government sets minimum prices for agricultural produce at a level higher than the price would be set by the market without government intervention (i.e., the equilibrium price). Unsold and non-harvested surpluses represent an untapped resource for cross-subsidizing food support programs for schools and poverty assistance programs. Additionally, program innovations suggested in this report would eliminate waste and inefficiency in agricultural policies which coincidentally violate Jewish prohibition against the destruction of food based on the principle of *bal tashkhit* in traditional legal sources (see Appendix 1).
- As part of agricultural price subsidy policies, the surplus supply is removed by Production Councils and redirected towards the export market at below market price compensated by the government or through destruction of the agricultural surpluses as a form of price support subsidy to producers. Additionally, according to the Agriculture Division of the Central Bureau of Statistics, thousands of tons of non-harvested and unrecorded produce remain in the field comprising thousands of tons of additional agricultural surpluses.
- For the most recent years for which data is available, in 2004 32,000 tons and in 2005 15,400 tons of surplus fruit, vegetables, and eggs valued at NIS 13.4 and NIS 4 million respectively were destroyed. Annual non-harvested surplus destruction varies greatly and has been 2-3 times greater varying on the year according to the Central Bureau of Statistics. (See Figure 1: Agricultural Food Surpluses by Type, 1995-2005)
- During those same years, total agricultural subsidies stood at NIS 580 million and NIS 663 million respectively (See: Figure 3: Estimate Volume of Agricultural Subsidies, 1996-2005)
- This research reviews both the current status and history of Israeli agricultural policy in creating this paradox of agricultural surpluses and their treatment in the context of food insecurity.

Food Insecurity and Poverty

- According to a report conducted by the National Insurance Institute of Israel, during the years 2004-5, 1,580,200 people were living in poverty, out of which 738,100 were children.
- In 2005-6 the number of those living in poverty was 1,630,100 out of which 775,400 were children, an increase of 3.16% and 5% respectively.
- According to JDC Brookdale Institute in August 2003, approximately 8% of total households (about 150,000) in Israel reported severe food insecurity; expressed in a reduced quantity of food at meals, the skipping of meals, and in poorer quality of food consumed.
- An additional 14% of households (about 250,000) report that they suffer from moderate food insecurity.

Policy Innovations and Alternatives

Short Term Recommendations

- Current legislation that had been proposed by MK Issac Vaknin and later by MK Sofa Landver proposes channeling agricultural surpluses designated for destruction to food contractors and the needy, specifically to school lunch programs.
- The report analyzes the current cost of the nutrition project for school lunches indicating a total annual cost of NIS 127.29 million, of which the government contributes NIS 31.8 million (the remaining received from philanthropies).
- Alternatively, a reduction of agricultural subsidies would contribute NIS 663.2 million which would provide school lunches for 47% of public elementary schools and preschools in Israel and 70% of all children living below the poverty line. (See Economic Analysis Section).
- According to a study published in 2005 by the Israel Center for Third Sector Research and the Forum to Address Food Insecurity and Poverty in Israel, non-profits provide food aid to over 474,800 citizens with little coordination with the government, data collection, or benefit from agricultural policies.
- The report suggests the establishment of a system coordinating the Ministry of Agriculture and non-governmental organizations (NGOs) through a national network which would receive reports from food producers of unsold or non-harvested produce and facilitate harvest and food transfers by NGOs to those in need.
- Enable NGOs to register the food recipients to encourage monitoring and assistance by the relevant state agencies. In order to guarantee farmers' interests and ensure their full cooperation, it is necessary to ensure that NGOs maintain records documenting those persons benefiting from their services, to avoid duplication or the extension of continued assistance to persons no longer in need of it.
- Encourage recipient participation in the harvesting and packing of the food and payment in kind in addition to whatever aid is usually received from NGOs.
- Encourage producer participation in the transfer instead of destruction of food surpluses, possibly through tax incentives and indemnification from "good Samaritan" legal liability.
- Transfer of surpluses should be awarded by tender to facilitate small businesses and school lunch program involvement. Before destroying surpluses, production councils now contact industry and export sources in order to attempt to obtain the highest possible prices for the produce. Nonetheless, the compensation for the produce is minimal. In order to ensure the sale of produce instead of its destruction, a tender should advertise the production surpluses, or alternately, a future date for a tender should be announced. The terms of the tender should include granting an advantage to small businesses in general, and to businesses participating in school nutrition programs in particular.
- Permit schools to purchase surplus produce at discounted prices for large centralized purchases. This is done as part of an academic and practical curriculum in Iowa and in Canada. The curriculum there encourages proper, healthy nutrition and includes visits to crop-growing areas. A relationship between local growers and schools may also contribute to a renewal of interest in agricultural studies and farming.
- Schools should be able to operate school lunch programs without intervention by the central government, except for health and Kashrut supervision. This will encourage small and home-based businesses to compete for the provision and preparation of program food. State subsidies to the insecure can thus be channeled to those in need rather than through the Ministry. As part of aid to persons in need, the meals offered may be subsidized differentially, by providing refunds to businesses.
- Consider legislation to prohibit the destruction of edible food by state-subsidized producers.

Long-Term Recommendations

- The exemption of the agricultural sector from state antitrust laws should be eliminated. This will encourage competition, lower middleman costs and benefit consumers.
- The system of subsidies to the agricultural sector needs radical change. The current system encourages waste, penalizes efficiency and is detrimental to social welfare. Subsidies to the agriculture sector should be eliminated. Beyond the local economic benefits to be achieved by canceling subsidies, Israel would also be perceived in the international arena as a major supporter of developing countries.
- One-time grants or retraining programs can be arranged for producers who opt to change employment when the current subsidies end.
- A portion of funds currently used to subsidize large or inefficient producers and annual surpluses should be redirected to create a safety net for those that are in need, in a manner similar to America's Second Harvest.
- A portion of the subsidies should be used to expand the school lunch program as a response to food insecurity affecting children. An expanded school lunch program would provide hot lunches to all schoolchildren (and at some point, perhaps breakfasts), as well as employment opportunities to small businesses providing or preparing foodstuffs.

The national network should coordinate food rescue, donations and equipment, and distribution amongst the various non-governmental organizations (NGOs). The degree of volatility in surplus formation should be studied, in order to generate appropriate forecasts and think of ways to make up the difference, during years in which no production surpluses are recorded. It is also important to investigate the best way to actively involve recipients in the food rescue and distribution process. This type of involvement would motivate participants towards action, rather than passively waiting for aid. The subsidies once redirected will encourage producer efficiency and competition, by means of market forces including consumers and private sector businesses, rather than perpetuating waste and inefficiency through direct payments to producers.

Introduction

In 2004, the Israeli agricultural sector destroyed 32,000 tons of surplus fruit, vegetables and eggs, equivalent to the cost of NIS 13.4 million. In 2005, 15,400 tons were destroyed, equivalent to the cost of NIS 4 million. The decline in the quantity of surpluses destroyed is not, however, an indication of an ongoing pattern as during the years 1996 and 1997 there was a considerable decrease in the amount of agricultural surpluses. This decline was followed by a moderate rise during the years 1997 and 1998 and a steep incline during 1998-9. The same type of pattern can be identified during the years 2002-2004. According to a report conducted by the National Insurance Institute of Israel, during the years 2004-5, 1,580,200 people were living in poverty, out of which 738,100 were children. In 2005-6 that number increased to 1,630,100 people out of which 775,400 were children, an increase of 3.16% and 5% respectively. As bad as this may be, the money spent on destroying produce is only a fraction of the sum Israeli taxpayers channel to local agriculture through subsidies that totaled NIS 589.6 million in 2004.¹ These subsidies do damage to the social welfare of Israel, encourage waste and inefficiency and come at the expense of more urgent social needs. (They also contradict Jewish tradition; see Appendix 1).

On March 6th, 2007 MK Isaac Vaknin (Shas), with the support of MK's from all parties of the 17th Knesset, proposed a bill numbered 2272. The purpose of the bill was to improve upon the channeling of agricultural surpluses designated for destruction to feeding plants and the needy through a coordinating committee that would be established for these purposes. On June 23rd 2007, MK Sofa Landver ("Israel Beytenu"), proposed a similar bill, number 2836, with the support of additional MK's.

After first reviewing the problem of food insecurity in Israel, in the second chapter of this paper we describe the subsidy policy and its historical background. In the third chapter, we analyze the economic results of this policy. We then present a comparison of international agricultural subsidies, and describe possible alternative uses for the currently destroyed surpluses and for the funds used to support agriculture. Finally, we offer recommendations for policy reform.

Food Insecurity

The concept of food insecurity is almost a paradox, signifying the fact that many residents of Western countries rich in food and technology suffer from a chronic state of hunger and a lack of access to food. "Food security" was defined at the World Food Summit in Rome in 1996 as a situation in which the entire population has physical and financial access, at all times, to nutritious, high-quality, safe food, in sufficient amounts, suited to their nutritional needs and food preferences, that can ensure a healthy, active life.²

According to the findings of a study published by the JDC Brookdale Institute in August 2003:

- Approximately 8% of total households (about 150,000) in Israel reported severe food insecurity; this is expressed in a reduced quantity of food at meals, the skipping of meals, and in poorer quality of food consumed. In extreme cases, those surveyed reported avoiding eating for an entire day.
- An additional 14% of households (about 250,000) report that they suffer from moderate food insecurity.
- Food insecurity exists within all population groups. However, it is particularly common among families with many children (four or more), among single-parent families, and among Arab families.³

According to reports by Israel's National Food Bank (a foundation that was formed by The Global Jewish Assistance and Relief Network), the above percentages remain the same for the year 2005.⁴

Surplus Production in Agriculture

While hundreds of thousands of Israelis suffer from food insecurity, there are extensive agricultural surpluses; we will now examine the reason for the production of such surpluses, and their volume. Note that not all production surpluses are reported, so that in order to examine the volume of surpluses, unreported surpluses must also be taken into account.

Reported Production Surpluses

Agriculture is one of the only industries with an atomistic structure of sophisticated competition (i.e., multiple producers and multiple consumers). However, because of a multitude of factors over which producers have no control (such as weather conditions), agricultural production is not like any other production. The uncertainty factor can lead to situations in which many farmers incur losses in a particular season from which they cannot recover. This has led to substantial government involvement in the agriculture industry (central planning and subsidies) since the establishment of the State of Israel; over time, this involvement has impaired the agricultural sector's ability to adapt to evolving competitive conditions.

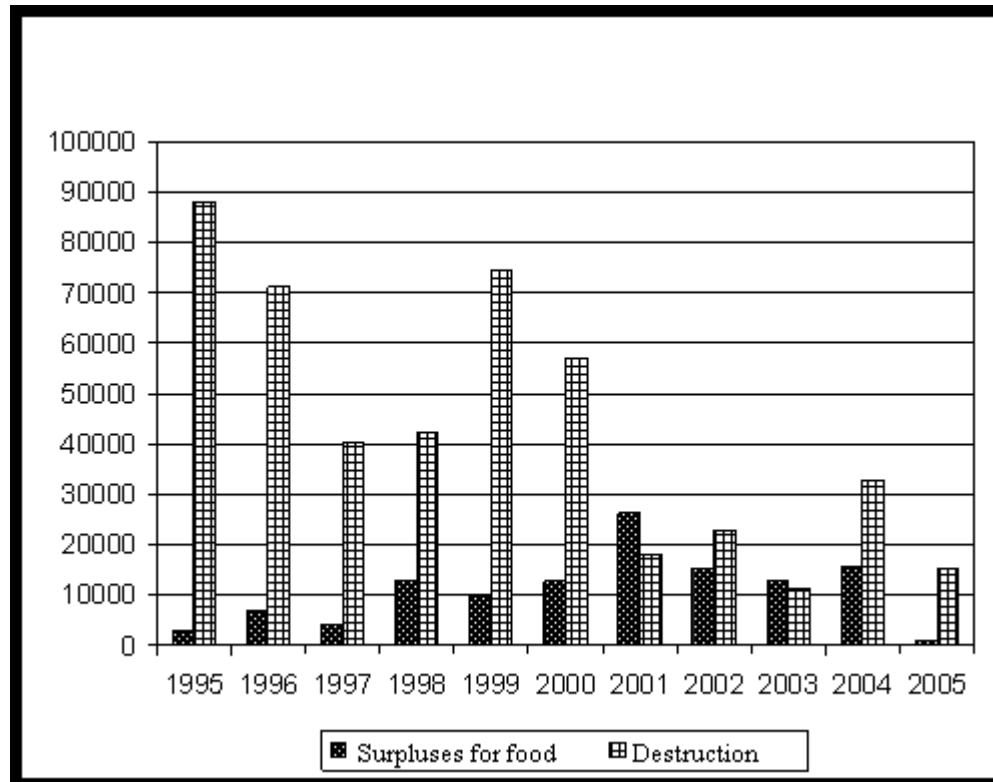
Agricultural production surpluses occur in fruits, vegetables and eggs (there are also productions surpluses in milk, but these are used to produce powdered milk).

Why are there surpluses? In order to protect the farmers' income level, minimum prices are set for agricultural produce. The minimum price is higher than the price that would be set by the market, without government intervention (the equilibrium price). At this price, the quantity demanded by consumers is lower than the quantity supplied by producers. This results in the formation of surplus supply, which will eventually cause a decline in prices and detract from the original aim of the government.

In the past, in order to cope with this situation, the government imposed individual production quotas, so that the total permitted quotas would be equal, as closely as possible, to the quantity demanded by consumers at the minimum price established (today, the quota regime is in place only in the dairy and poultry sectors). However, naturally, there were years in which crops were larger than expected, and the market accumulated produce beyond the amount stipulated by government decree. In order to prevent situations in which the surplus produce would impair the minimum price, Production Councils proactively took measures to clear these surpluses (in return for a percentage paid by the producers to the councils) before they reached the shelves. There are two options for these surpluses – either they are redirected towards exports or sold to industry at a loss, or they are destroyed.⁵

Figure 1 shows a clear trend indicating a decrease in destruction as a means of clearing surpluses. However, the 32,802 tons destroyed in 2004 and 15,432 should not be treated lightly; considering that the destruction of this quantity of food cost NIS 13.4 million and NIS 4 million respectively.⁶

Figure 1: Agricultural Surpluses by Type, 1995-2005 (Tons)



Source: Based on Central Bureau of Statistics, Agriculture Division, Excel data.

Unreported Production Surpluses

Some agricultural produce does not reach its original destinations. This produce is condemned to rotting and destruction. At present, there is no official data on the volume of this type of produce, as it is unreported. This produce includes:

- **Agricultural produce exported through the Karni Passage**

The Karni Passage is a transit point for goods traveling between the Palestinian Authority and Israeli territory. It also serves as a control point to block various types of attacks. The closure of the crossing as a result of security alerts frequently delays shipments of agricultural produce for entire days, until the produce rots and is completely ruined. This produce is not reported, and there is no information regarding its volume.

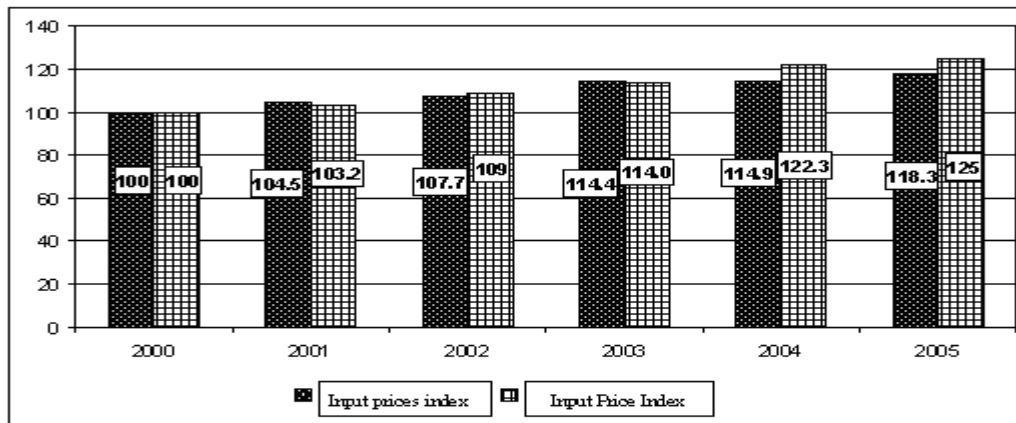
Haaretz, for example, reported that the income of banana growers has eroded by 30% since the beginning of the year because of the closure of the Karni Passage. The Karni Passage was closed by the IDF on January 8, 2006, reopened on February 5 for just nine days, and closed again following warnings of planned terrorist attacks (it was still closed as of the date of publication of the *Haaretz* article). The closure of the passage left fruit growers with large quantities of produce originally destined for export to the Palestinian Authority. Some of the surplus fruit was redirected to the local Israeli market, for sale at losing prices; some was refrigerated and stored; while the rest spoiled and was destroyed. The sector hardest hit was bananas. The closure of the passage led to banana surpluses of 200 tons every week. As a result of the closure, bananas were sold by retail Israeli chains at NIS 4.5 per kg, as opposed to NIS 6 before the closure.⁷

This is not an isolated case. In May 2004, it was reported that dozens of truck drivers waited at the entrance to the Karni Passage for many hours with their trucks full of fruit to be marketed in the Gaza Strip. The heat wave at the time led to the fruit's spoiling. It was further reported that in the two prior weeks, the closure led to the destruction of 100 to 120 tons of produce. According to Avishai Herzog, owner of a packaging house and a fruit marketing company, in this case again the main damage resulted from a drop in market prices of up to 50%.⁸

- **Worsening terms of trade**

Another occurrence that is unreported but of considerable dimension is that of fruits and vegetables abandoned in fields and plantations. This happens because the costs of manpower required for picking and harvesting do not allow a profit margin for the farmer. The terms of trade in the agriculture index is defined by the output prices index divided by the input prices index. Figure 2 illustrates the price indices between 2002 and 2004.

Figure 2: Input and Output Prices in the Industry 2000-2005 (the year 2000=100)



Source: Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Israel* 2006 (Jerusalem: CBS, 2005), Table 19.13, http://www1.cbs.gov.il/shnaton56/st19_13.pdf (June 15, 2006).

Between 2000 and 2005, input prices were close to output prices; recently, they seem to be rising more rapidly than output prices. These indices raise questions as to the degree of profitability of producers in this industry. When the cost of inputs (including labor inputs, which are also used during picking and harvesting) is higher than the price of outputs, it is financially unfeasible for the producer to harvest the produce (since the total cost of production will be greater than the proceeds of selling the fruit, and the growing process will end in a loss), and the produce remains abandoned in the growing areas. Since such produce is not cleared by the Production Councils, it is not reported officially. According to Yaacov Siton, Deputy CEO of the Plant Council, such produce may total thousands of tons annually.⁹

Historical Review: Agricultural Subsidy Policy in Israel

As noted above, the cost of clearing and destroying production surpluses is minor when compared to total state subsidies to agriculture. Moreover, it is market failures caused by the subsidies that lead to the formation of the surpluses.

What subsidies are given to the agriculture industry? Are they essential to the industry and to the economy? What are the circumstances that led to their creation? What alternative use could be made of these funds?

The term "subsidy" refers to the granting of funds in a way that directly or indirectly affects prices or income levels in a particular sector of producers or consumers. Subsidies influence the volume of production or consumption. In addition, the term "subsidies" also encompasses other government actions that grant a certain advantage, with a similar effect, serving as money-equivalents for recipients. Subsidies in any form constitute an intervention by the government in the free power play within the economy. This intervention prevents the market from reaching its competitive equilibrium point – the point at which social welfare is maximized. The resultant equilibrium point after government support is inferior in terms of welfare.¹⁰

In Israel, this policy is manifested in the development of new crop sectors, the expansion of investments, the establishment of production and marketing councils that work to streamline production and improve the marketing of new agricultural produce, permanent subsidies for agricultural inputs, debt conversion for farmers in cases of a state budget shortage, and more.¹¹

Agricultural subsidies fall into two groups:

- A. *Support for agricultural produce* – subsidies given directly by the government to farmers, based on the agricultural product they produce. Within this framework, there are four groups differentiated by the type of arrangement: products with a fixed support rate – the support amount is fixed and defined per unit of product; supplements up to a guaranteed price – products in this group have a guaranteed minimum price; support through funds – support for this group of products is given through funds owned jointly by the government and the producers; charged support – products purchased by the government, or with government intervention, at a fixed price, with the amount of the subsidy calculated based on the difference between the price to the local producer and the international price.
- B. *Support for agricultural inputs* – support for agricultural inputs is given for several basic inputs, with the aim of reducing farmers' expenses.

- **1948-1954**

In the first years after the country's foundation, Israel faced a severe shortage of agricultural crops. The shortage resulted from several factors: first, a significant decrease in Arab agriculture as a result of many Arab farmers fleeing Israel during the Independence War; second, the cessation of massive agricultural imports from Syria and Lebanon; third, the substantial waves of immigration, which led to rapid growth of the Jewish population in Israel. The output of Jewish agriculture was quite limited, and imports of agricultural produce from distant countries were impossible because of a shortage in foreign currency.

These factors, along with political factors, such as the need to find a solution to the problem of employment among hundreds of thousands of immigrants, and the desire to cultivate abandoned Arab land, led to a decision to settle many immigrants lacking in agricultural knowledge and experience in "moshav" communities (cooperative agricultural communities). The agricultural industry was considered essential to Israel's existence; this was manifested in a budgetary allotment to the industry and the preference it received in capital investments: out of the first US loan to Israel, totaling \$100 million, agriculture received \$35 million.¹²

The Agriculture and Settlement Planning Committee was first established in 1949, with the participation of representatives of the Ministry of Agriculture, the Settlement Department of the Jewish Agency, and the Keren Kayemeth LeIsrael – Jewish National Fund (JNF).¹³ Various plans were prepared in collaboration with farmers' representatives. This led to the planning authorities often submitting to pressure from the farmers and planning in advance for production of a larger quantity than necessary, resulting in the formation of large surpluses. Within less than five years, Israeli agriculture went from a severe shortage of agricultural produce to surpluses.¹⁴

- **1954-1959**

Government policy during this period was based on the principle of maintaining and expanding the income of farmers in general, rather than maintaining the more efficient farmers while redirecting less efficient farmers to other sectors of industry. The deceleration in population growth, on the one hand, and the increase in the agricultural product, on the other hand, led to surplus supplies of produce, causing their prices to plummet, sometimes below production costs. The early-stage "moshav" settlements, which relied on the vegetable sector for 75% of their livelihood, faced a financial crisis. Difficulties emerged in other agricultural sectors as well. As early as 1954, subsidies were needed in order to maintain a reasonable level of income for farmers.¹⁵

- **1960s and 1970s**

The main characteristic of this period was the expanded use of the subsidies tool. Between 1959 and 1972, the rate of subsidies per capita more than doubled, from 26.4 Israeli Lira to 56.8 Israeli Lira.¹⁶ Still, concurrently, the weight of subsidies out of per capita disposable income declined from 3.7% to 1%. Yet consumers received only about half of this rate as added disposable income, since some of the support was given directly to producers.¹⁷

The positioning of agriculture as an essential and central sector of the Israeli economy (based on the increased investment and support for this sector) became a means of violating the rules of competition in a type of production that is naturally competitive. During these years, the government, through the use of subsidies, protected consumers from an increase in the prices of agricultural produce (generally due to depreciation of the Israeli Lira or an increase in international production factor prices), and protected producers from a decrease in prices and damage to income during periods of surplus production. Appendix 2 presents the support for agriculture during 1959-1972, by products and inputs, as a percentage of total support.¹⁸

- **1980s**

As in the 1970s, various means of state intervention were also implemented in the 1980s, including comprehensive, detailed central planning in most sectors of agricultural production, with implementation of a quota regime. This intervention was primarily due to economic considerations and concerns over accelerated inflation. (It should be noted that the subsidies were financed by printing money, which contributed to the acceleration of the inflation rate and created, in essence, a circular paradox). In 1981, subsidies for raw material purchases reached \$164 million, and water subsidies were \$95 million, and total subsidies for agricultural products were estimated at \$275 million.¹⁹

In the late 1980s, the agriculture sector suffered from problems of organization and financial mismanagement. Institutions operating in the agriculture industry (Production Councils, etc.) largely displayed organizational ineptitude, established bloated bureaucracies whose expenses were passed on to farmers, and made many mistakes based on non-economic considerations. Starting in 1985, due to a steep increase in the interest rate, farmers had

difficulty repaying their debts, which accumulated to immense amounts. However, the issue was broader than the level of the interest rate: some of the debts derived from the ease with which farmers had previously obtained credit at favorable terms, through the agricultural institutions.²⁰

- **The 1990s and 2000s**

The 1990s were a turning point in the legislature's approach to the adaptation of the Israeli economy in general, and the agriculture industry in particular, to a demanding, changing global and local reality. A document entitled *The Green Book – Policy for Rehabilitation and Development of Agriculture in a Period of Crisis and Massive Immigration, 1990-1995*, was published in January 1991. The publication of this document constituted the first step toward a change in the policy of government intervention in the agriculture industry. Beyond a series of recommendations regarding credit, debt elimination, etc., the document also recommended reducing state intervention by canceling the individual quantitative planning system, and moving to a rule-based modulating intervention system, while adapting the economy to the transition from being closed to agricultural imports to a mainly open economy (with all the implications of exposure to market conditions, without guarantees and without a government safety net for failures).

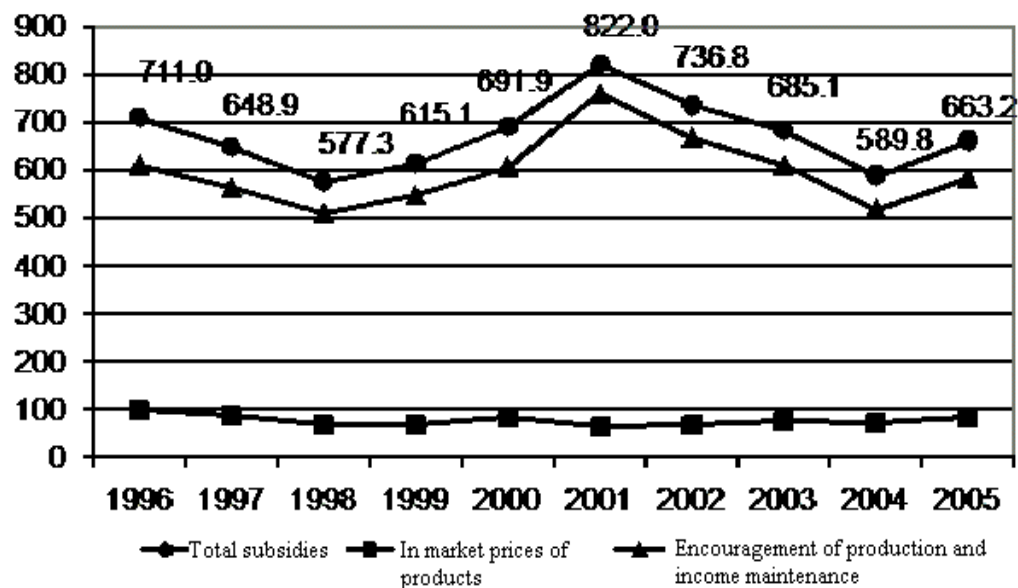
Two consecutive documents in the same series were published in 1996 and 1999, for several reasons:

- On the global level – new open global trade arrangements took effect following the signing of the expanded GATT agreements and the establishment of the alternative WTO in 1995. Subsequently, full protection of agriculture in Israel was ended for the first time. A change in long-term trends emerged in world trade in commoditized agricultural products, with a transition from large surpluses to balances and occasional shortages, along with an increase in prices.
- On the regional level – peace treaties were signed with the Palestinians and with Jordan.²¹ Starting in 1994 exports from Israel to the Palestinian Authority increased. Exports rose by approximately 65% between 1994 and 1995, and by approximately 86% from 1994 to 1999.

Concurrently, imports from the Palestinian Authority and exposure to non-local produce led to an improvement in the quality of produce and high production standards. Indeed, agricultural producers in Israel were exposed to production under competitive conditions, based on relative advantage. In fact, in the last 15 years, significant changes have been made in the form of state intervention in agriculture, with a transition from broad government involvement in various areas of agricultural production and marketing, to limited government intervention restricted to just a few production sectors.

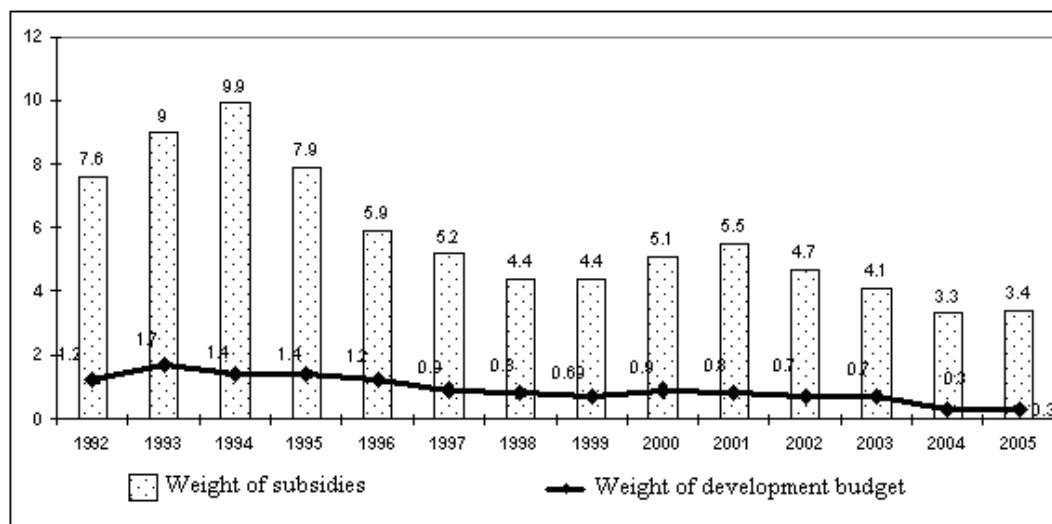
The results of these reforms are shown in Figures 3 and 4.

Figure 3: Estimated Volume of Agriculture Subsidies, 1996-2005 (NIS millions, 2004 prices)



Source: Ministry of Agriculture and Rural Development, Agriculture, Settlement, and Rural Areas Planning and Development Authority, *Economic Report on Agriculture and Rural Areas* 2004 (Jerusalem: Ministry of Agriculture, 2005), p. 68. Ministry of Agriculture and Rural Development, Agriculture, Settlement, and Rural Areas Planning and Development Authority, *Economic Report on Agriculture and Rural Areas* 2005 (Jerusalem: Ministry of Agriculture, 2006), p. 81.

Figure 4: Subsidy Weight and Development Budget out of Value of Agricultural Production (%)



Source: Ministry of Agriculture and Rural Development, Agriculture, Settlement, and Rural Areas Planning and Development Authority, *Economic Report on Agriculture and Rural Areas* (Jerusalem: Ministry of Agriculture, 2004), p. 70.

Figure 3 indicates a general downward trend in total subsidies, in line with the recommendations of the first publication of the *Green Book*. Agricultural subsidies decreased by approximately 6.7% from 1996 to 2005. Figure 4 shows that the share of subsidies out of the total value of agricultural production has also declined over time. The figure demonstrates that the same trend is in the development budget, which is composed of support for the encouragement of production and income maintenance through encouragement of exports. As such, in 2004 this budget comprised just 0.3 percent of the value of agricultural production that year.

Today, government intervention is divided into direct and indirect involvement. Direct involvement includes subsidies of water, insurance, investments, and exports.²² Indirect involvement is aimed at aiding producers and marketers of agricultural produce, other than through the state budget; the costs of such interference are paid by consumers through prices. The main protections include antitrust exemptions for agricultural production and the banning of competitive imports.²³

Economic Analysis: Subsidies in Agriculture Harm Social Welfare

Under normal competitive conditions, it is the price mechanism that leads the market to an efficient allocation of resources. Economic units in the market aspiring to maximize utility or profit lead to efficient utilization of the resources available to the economy. Any intervention in a sophisticated market in which resources are used efficiently affects the efficient allocation, and is therefore undesirable in terms of aggregate welfare.²⁴

In the opinion of proponents of government intervention in agriculture, agriculture in Israel helps to preserve State land by preventing its seizure by unauthorized persons, and maintains the potential of farmland for future generations. Agriculture, they argue, helps preserve open green spaces in the face of accelerating urbanization. It is also an important economic sector that utilizes local natural resources. The level of knowledge, organization, and technology in the local agriculture industry has won international recognition, giving the industry a relative advantage, with similar consequences for its input industries – fertilizers, pesticides, etc. In addition, agriculture helps preserve water sources and natural resources, since the preservation of open cultivated areas contributes to the preservation of penetration and filling areas for underground water sources, ensuring food in a sufficient quantity and quality for the population of Israel. The most common argument made by agriculture-subsidy supporters concerns safeguarding the country's borders, since rural settlement is still the main form of settling and developing border areas.²⁵

However, others believe these arguments are irrelevant today. The legal and official existence of the State of Israel and its political and economic standing has long been recognized. Illegal takeovers of land are not daily occurrences. The claim of safeguarding the borders has weakened, since Israel is considered to have the world's strongest and most highly skilled military. In addition, after the "Disengagement" from Gaza in 2005, there is no longer any point in claiming that settling in a particular location establishes current or future borders. Moreover, it should be noted that the elimination of agricultural subsidies does not imply eliminating agriculture. The industry will continue to exist among producers who find it profitable, which will certainly happen after financially inefficient producers are screened out. It is therefore no longer appropriate to speak of the preservation of green areas, ensuring the food supply, and maintaining a relative advantage, since even without subsidies, there will be

some who will find it economically feasible to supply all of these. In such a case, although the natural process will be a reduction in the number of producers, their production units will concurrently expand.

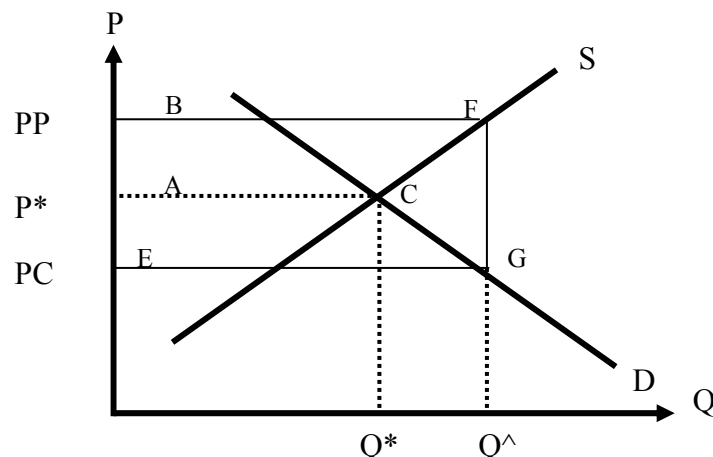
Some may attempt to justify government intervention in cases in which there is a need to supply public goods,²⁶ in cases of externalities,²⁷ and in cases in which the government wishes to encourage economic growth, therefore seeking to implement a policy with a long-term social and political perspective which affects an intergenerational resource allocation. Market mechanisms generally operate based on short and medium-term considerations.²⁸ However, the agriculture industry does not fall under any of these categories. It does fall under the definition of a sophisticated competitive market, by any criterion, in terms of its atomistic structure – meaning it includes numerous producers and consumers. The government's intervention, therefore, cannot be said to achieve an end that could not be attained without it. As will be demonstrated below, not only does it fail to contribute – it actually causes harm.

Of course, agriculture has an external effect in that it creates scenery, preserves the environment, promotes agricultural tourism (which relies on agricultural scenery), etc. However, a system could be created whereby various tourist operators would contribute to strengthening agriculture in their vicinity. The construction of such a system would not require government intervention, other than maintaining compliance with whatever rules are established.²⁹

Beyond this, the existing state intervention has an adverse effect on aggregate social welfare. Figures 5 and 6 describe two cases of direct government intervention: the use of production quotas (as is common practice today in the dairy and poultry industries), and product subsidies (as is common practice today under the Galilee Law), as well as the damage caused by the intervention in economic terms.

Figure 5 represents the market for a supported agricultural product. For example, consider a poultry farmer raising egg-laying hens. Without government intervention, the market price of an egg would be P^* and the quantity provided by the poultry farmer to the market would be Q^* . Curve S is defined as the supply curve (the quantity produced when the price consumers are willing to pay is P). Curve D – the demand curve – describes the quantity demanded by consumers at each given price level. When the government grants support, the price per egg seen by the poultry farmer is PP (a higher price than the equilibrium price in the competitive situation), and the price per egg seen by the consumer is PC (lower than the equilibrium price in the competitive situation). Egg production is set at a level Q^\wedge - the intersection between the price and the marginal cost curve (the supply curve). The subsidy per egg is the difference $PC-PP=Su$. The increase of the price to the producer relative to the price that would prevail in a free market increases the "producer surplus."³⁰ The addition is represented by the area of the trapezoid ACFB. Similarly, the added "consumer surplus" is the area of the trapezoid ACGE.³¹ The subsidies are considered part of the government's expenditures. Since government expenditures are generally financed by taxes, the taxpayers (some of whom are also producers or consumers) will bear the burden of the support. The area of the rectangle BFGC represents this cost.

Figure 5



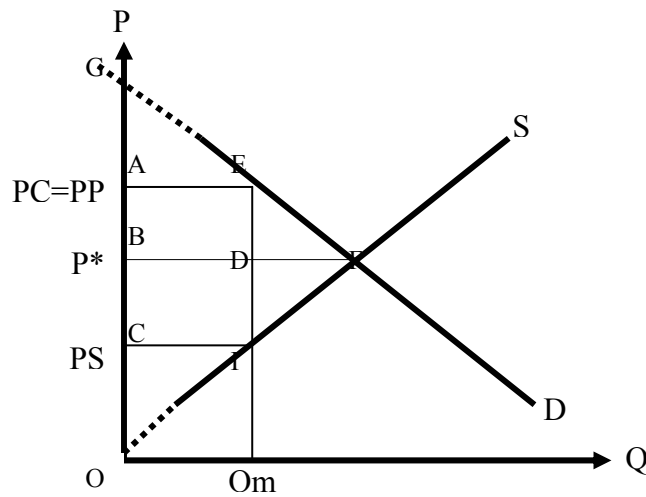
Source: Yoav Kislev, *The Economy of Israeli Agriculture*, second edition (Rehovot: Faculty of Agriculture, 2003/4), p. 40.

Adding up the overall changes in welfare, we find that the loss of welfare to the economy is the triangular area FCG, located between the supply curve, which represents the marginal cost of producing the eggs, and the demand curve, which represents the marginal benefit to consumers. The calculation is performed in the following manner:

Producer surplus	Area of trapezoid ACFB
Consumer surplus	Area of trapezoid ACGE
<u>Taxpayers</u>	<u>- (Area of rectangle BCFG)</u>
Welfare of the economy ³²	- (Area of triangle FCG)

In Figure 6, egg production is restricted by quota to quantity Q_m – a smaller quantity than would be established under conditions of competition. The price paid by consumers and received by the poultry farmer is $PC=PP$. For convenience, define: the area of the rectangle $AEDB=L$, the area of the rectangle $BDIC=M$, the area of the triangle $GAE=N$, the area of the triangle $EDF=R$, the area of the triangle $FDI=X$, the area of the triangle $CIO=Z$. In this case, the support for producers comes at the expense of the consumers, with no budgetary expenditure at all.

Figure 6



Source: Yoav Kislev, *The Economy of Israeli Agriculture*, second edition (Rehovot: Faculty of Agriculture, 2003/4), p. 40.

We now calculate the total changes in welfare as compared to a situation of competitive equilibrium:

- 1) Producers' surplus in competitive equilibrium Area of triangle BFO ($Z+X+M$)
- 2) Producers' surplus with production quota Area of trapezoid AEIO ($Z+M+L$)
- 3) Welfare total vs. competitive equilibrium – producers $L-X = (2)-(1)$**
- 4) Consumers' surplus in competitive equilibrium Area of triangle GFB ($L+R+N$)
- 5) Consumers' surplus with production quota Area of triangle GAE (N)

6) Welfare total vs. competitive equilibrium – consumers $-(R+L) = (5)-(4)$

Welfare of the economy vs. competitive equilibrium $-(R+X) = (6) + (3)$

To illustrate the advantages of the policy of removing subsidies, we now describe the poultry industry in Israel. The poultry industry is an example of a case in which efficiency in the industry increased in response to the removal of government involvement. In response to surplus-related crises and a variety of ineffective production quotas, in April 1991 the Ministry of Agriculture decided to cancel subsidies for live poultry (with the exception of subsidies under the Galilee Law; as of 2007, these subsidies will be 13% of the production cost of live fattened-poultry and 17% of the production cost of eggs for food).³³ The reform in the poultry industry began in 1994. The essence of the reform was the granting of production permits of up to 100 tons beyond the quota on family farms, and permitting added production of up to 20% in communal farms, while ensuring a safety net at a level of 90% of the target price. The real price of poultry for consumers decreased significantly. Without the ending of

the absurd quotas of 30 tons per year, which actually covered just 40 work days each year, the real price today would be higher by dozens of percent.³⁴ In 1995, the policy enacted in 1994 continued, but the Council announced it was willing to buy quotas from small producers, in order to raise the efficiency of production in the industry.³⁵ In fact, such purchases totaled approximately 7,500 tons in 1995.³⁶ In 1997, poultry production totaled approximately 207K tons (versus 173K tons in 1994, and 140K tons in 1990). Production increased while efficiency in the industry improved, through the exit of small, inefficient producers, along with larger production units for the remaining producers. In 1997 the industry operated without the safety net, while maintaining price stability over the course of the year.³⁷ Note that the elimination of subsidies has involved a reduction in the volume of demand for products with flexible demand, such as dairy products, but has also brought consumption patterns to a healthier condition.³⁸

The State Comptroller's Report for 1996 addressed the handling of egg surpluses in 1993-1995. According to the Comptroller, measures should be considered to stabilize the poultry industry, including structural changes in production, organization, and marketing, and measures should be taken to examine options for stopping state support for the industry. It is important to understand that these measures are needed all the more urgently (and not only in the poultry industry) in view of the various international agreements (GATT, the peace treaty with Jordan, treaties signed with the Palestinian Authority, etc.) that have opened Israel's markets to agricultural imports. The report also stated that in the opinion of an advisor to the Minister of Agriculture, from a purely economic viewpoint, the payment of production subsidies enables the existence of inefficient farms owned by weak populations in peripheral regions. Taking into account economic and social considerations, it would be best, in the opinion of the advisor, to stop inefficient production by such growers, particularly in the Galilee and Judea Mountains areas. The cessation of production could be accomplished by purchasing their quotas and paying benefits, to be determined subject to tests of income, age, place of residence, and other factors. In the opinion of the advisor, the cost of support for inefficient production is higher than the benefits that would be paid to these growers.³⁹ Government support for producers of eggs for food has continued for many years, and its cost to taxpayers is high. (As noted, in 1993 and 1994 this expense stood at approximately NIS 150 million). By 2004, supports granted to egg producers under the Galilee Law totaled NIS 37.1 million.⁴⁰

According to Dalia Harel, formerly Deputy Director-General of the Ministry of Agriculture, government price controls should be ended. In her opinion, this is not possible in the area of dairy products, due to the monopoly status of Tnuva and the lack of genuine competition from imports. She added that if planning in the egg-laying sector is cancelled, it will be possible to remove controls over egg prices, since there is no monopoly in this field.⁴¹

Note that from the viewpoint of persons living in poverty, aid in the form of food products is an inferior solution compared to monetary assistance (see Appendix 3).

Agriculture Support Policy: International Comparison

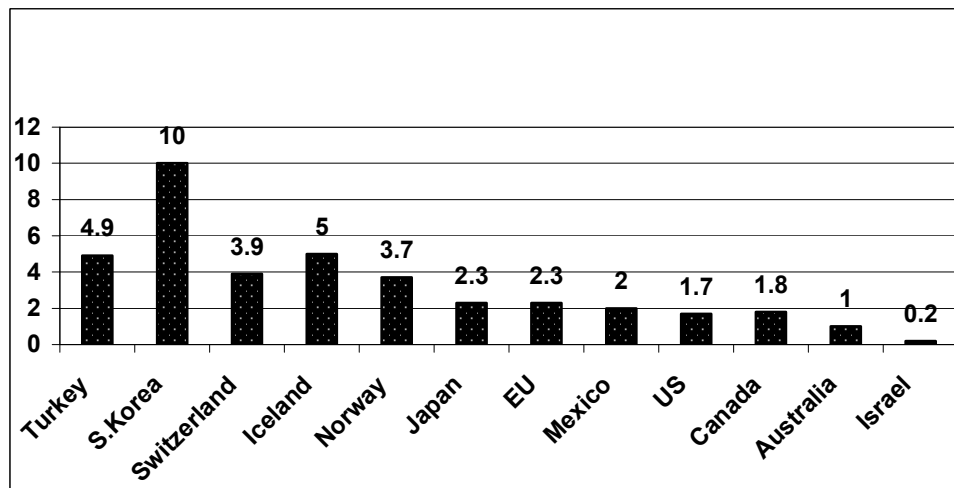
Government involvement in agriculture can be found in both developed and developing countries. The type and extent of involvement differ in each country. The Ministry of Agriculture and the Jewish Agency tried, for the first time, to quantify government involvement in the activity of agricultural producers, in comparison to several OECD countries, in 1986, 1992, and 1993. A commonly accepted measurement method was used, employed by the OECD during preparation for the GATT agreements, which defines the term Producer Subsidy Equivalent (PSE).⁴²

The findings of the study showed that the support policy implemented by Israel is not exceptional. Total supports in Israel are lower than in the other countries rated, with the

exception of New Zealand. It was also found that the rate of total supports for agriculture, calculated relative to the value of production (percent of PSE), decreased over time (28% in 1992 and 27% in 1993, versus 38% in 1986). As of the mid-1990s, the rate in Israel was higher than in Australia, the United States, and New Zealand (the PSE rate in the United States ranged from 20% to 23% in 1989-1993).⁴³ This study, which pinpointed Israel's location on the international scale of subsidies, is the only such comparative study carried out to date.

An attempt to create a similar scale was recently made at the Foreign Trade Division of the Ministry of Agriculture. The goal in creating this scale is to arrive at a very general benchmark in order to provide observers with an appropriate indication of Israel's position relative to the rest of the world. However, the results of the study are inaccurate, as the reporting years in each country are not uniform, and the manner of calculating subsidies varies from country to country. The countries appearing alongside Israel are all members of the World Trade Organization (WTO).⁴⁴ Figure 7 shows the percentage of agricultural subsidies out of total GDP, and values of direct support for farmers (in dollars), for each country, including Israel.⁴⁵

Figure 7: Agricultural Supports as a Percentage of GDP



Source: Ministry of Agriculture, Foreign Trade Division, "Agricultural Support as a Percent of GDP" (PowerPoint presentation).

In light of the data in Figure 7, in which Israel appears as quite a modest subsidizer relative to its peers, some may claim that there is no acceptable reason for Israel to bear such low subsidy rates. Table 1, which shows per capita GDP, composition of GDP, unemployment rates, and the percentage of the population below the poverty line, will provide the answer to this argument.

Table 1: Per Capita GDP, Composition of GDP, Unemployment rates, and the Percentage of the Population below the Poverty Line

Country (2005 data)	Per capita GDP \$ (PPP)	GDP composition (%)			Unemployment rate	% of population below poverty line
		Agriculture	Industry	Services		
Israel	22,000	2.8 ^d	37.7 ^d	59.5 ^d	8.9	21
Australia	32,000	4 ^e	26.4 ^e	69.9 ^e	5.2	NA
Canada	32,800	2.2	29.1	68.7	6.8	15.9
USA	41,800	1	20.7	78.3	5.1	12 ^e
Mexico	10,000	4	26.5	69.5	28.6	40 ^d
France	29,900	2.5	21.4	76.1	10	6.5 ^a
UK	30,900	1.1	26	72.9	4.7	17 ^e
Japan	30,400	1.3	25.3	73.5	4.3	NA
Norway	42,400	2.2	37.2	60.6	4.2	NA
Iceland	34,600	11.8	22.3	65.9	2.1	NA
Switzerland	35,000	1.5 ^d	34 ^d	64.5 ^d	3.8	NA
S. Korea	20,300	3.8	41.4	54.8	3.7	4 ^b
Turkey	7,900	11.7	29.8	58.5	14	20 ^e
New Zealand	25,200	4.7	27.8	67.6	4	NA

a – Data for 2000.

b – Data for 2001.

c – Data for 2002.

d – Data for 2003.

e – Data for 2004.

Source: Central Intelligence Agency, <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/is.html> (February 10, 2006).

Table 1 indicates that these countries are divided into two categories.⁴⁶ One category consists of developed countries with highly encouraging economic indicators, such as a high GDP and low rates of unemployment and of the population below the poverty line (with the exception of France, which has relatively high unemployment).⁴⁷ The second category is comprised of countries whose development indices are less encouraging, such as Turkey and Mexico.⁴⁸ Mexico and Turkey, which have a lower per capita GDP than Israel, at 55% and 64%, respectively, subsidize at higher rates by hundreds and thousands of percent.⁴⁹ In the countries of the first category, economic indicators show positive values, so that it seems as though there is no reason why they should not be able to afford agricultural subsidies. The countries of the second category are developing countries, and it is therefore fitting that they should subsidize agriculture, as it is their main source of livelihood. Israel does not fit neatly into either of the two categories, and for reasons explained below, when it comes to agriculture subsidies, it should not strive to emulate either.

Harm to the Poorest of the Poor

As stated in the introduction, the negative effect on social welfare is a clear disadvantage, on the local level, resulting from government supports for agriculture. Notable disadvantages are also evident from a global perspective. In the Doha Round of 2001, special emphasis was placed on the needs of developing countries. Various resolutions were passed with the aim of helping developing countries to expand agriculture and rural areas, since as of 2005, 75% of the world's poor were living in rural areas. However, despite the good will of the developed countries, their assistance misses its target.

In economically depressed areas, where the economy is primarily based on agriculture, when the activity of farmers is profitable, they acquire means which create jobs and income in the local economy. As a result, individuals emerge from poverty, and the economy grows. This dual positive effect is particularly strong in areas in which agriculture is small and undeveloped. An excellent example is China in the 1980s. At the end of the 1970s, the Chinese government offered a policy that allowed farmers to earn money. Farmers adopted the policy, leading to intensive purchases of fertilizers, pesticides, and various consumer goods, such as bicycles, radios, etc. The result was steep growth in the level of income and employment, in both rural and urban areas.

The policy of trade and agricultural subsidies in wealthy countries, such as the European Union countries, the United States, and Japan, is harmful to the poor in rural areas in the developing countries, and greatly impedes their development. Annual subsidies for farmers in wealthy countries have reached approximately \$280 billion. Annual support for developing countries stands at \$60 billion. A Japanese cow is subsidized at some \$3,000 per year, while a European cow is subsidized at about \$1,000 per year. Comparatively, the average annual income of a resident of the African Sahara is \$500, while development aid from the EU and Japan stands at \$10 per year for an African from the same region. When unsubsidized farmers from developing areas do not sell their produce, they do not earn enough to emerge from poverty. Because these farmers cannot compete with the subsidized farmers, who can sell their produce at a price lower than the cost of production, the subsidy policy in wealthy countries detracts from the livelihood of farmers in poor countries. High customs tariffs on products produced at drastically lower costs, such as sugar, rice, and cotton, also prevent penetration of these products into markets in the wealthy countries.

Why, then, does the subsidy policy persist in the wealthy countries? It is partly because there are powerful political minorities in the wealthy countries, generally comprised of landowners and owners of agricultural businesses, who stand to lose from a change in this policy. It is often difficult for policy makers to change a policy that served a relevant objective in the past, even though it is no longer relevant today. And, in wealthy societies, there is a desire to preserve a relatively high income level among those engaged in agriculture. Those with the appropriate interests may also recite humanitarian and environmental arguments, which may perhaps be important; nonetheless, they should not come at the expense of the poor.

Note that even in countries such as the EU states and the United States, which have developed various programs that completely remove customs tariffs from products imported from certain developing countries; these programs are restricted in cases in which the threat to the local market is especially tangible.⁵⁰ The idea of allocating resources in a manner that takes them away from farmers and transfers them to persons in need – on the local, regional, and global level – seems impossible and particularly threatening. Yet New Zealand can now attest that this is simpler than might be expected.

New Zealand

New Zealand is an example of an industrialized country that has reformed its agricultural sector. The change was essentially political, and given the importance of this sector to the New Zealand economy, was considered particularly meaningful and drastic. In order to protect local production from cheap foreign products, New Zealand did what many industrialized countries have done – it granted broad subsidies, backed by high customs tariffs. No matter how much the government increased subsidies, farmers' income continued to drop. In the mid-1980s, New Zealand found itself on the verge of collapse. Since agricultural subsidies were cancelled, more than a decade ago, the share of agriculture in the GDP has increased, and the industry has become internationally competitive. It should be noted that economic reform or change can be difficult enough to effect under a centralized government (e.g. China), but in a democracy, the politics involved are just as challenging. The economic crisis experienced by New Zealand in the early 1980s forced both political parties – the Labor and National Parties – to set aside their differences and agree on a radical change that was needed. The reform cut back supports granted to each sector of the economy, so that it was not specific to agriculture. Although New Zealand does not currently have a high GDP level (\$24,000 PPP, as of 2004), its markets are inarguably competitive.⁵¹

We have seen that agricultural subsidies, whether direct or indirect, through quotas or grants, harm both the local and the global economy. We have also seen that a reform in this area is possible, based on the example of New Zealand. We now turn to look at Israel, and examine the option of treating agriculture and citizens in a way that will improve the condition of the economy and of everyone involved, from farmers to consumers.

Production Surpluses and Support Funds: Alternative Uses

As noted above, in 2004, surplus production in the amount of 32,000 tons was recorded in Israel (fruits, vegetables, and eggs) and in 2005 15,438 tons, all of which were destroyed. Total agricultural subsidies in those years stood at NIS 589 million and NIS 663 million respectively. The utilization of these funds and production surpluses for the purposes of social welfare would promote the resolution of the food insecurity problem in Israel, as well as other essential issues which do not receive the appropriate attention due to a lack of monetary resources.

▪ The Nutrition Project – Addressing Food Insecurity Among Children

Three years ago, the Yadid non-profit organization proposed a bill for a Nutrition Law – a project to provide a hot meal to every child in the school system. The bill referred to a universal nutrition plan, in which every child enrolled at any school in Israel would enjoy a hot meal during the school day.

The nutrition project is an important aspect of coping with the problem of food insecurity among children. The cultivation of this project will ensure that one full hot meal is provided each day to every child in Israel, whether or not he/she is suffering from poor socioeconomic conditions. Ensuring proper nutrition will help to improve cognitive achievements and academic results, and will advance health goals, since children with inadequate nutrition are more vulnerable to disease and infection. The main objective of the bill was to ensure that there was no discrimination between children from poorer families and children from wealthier families: everyone eats, while only those who can pay do so.

The bill was submitted to the Knesset in 2003 by MK Yuli Tamir and MK Eti Livni, but was not approved. However, a bill submitted by MK Ruhama Avraham, which focused on providing hot meals to students in long school-day programs only (thereby significantly reducing the cost of the school nutrition program), gained Knesset approval.⁵²

The annual cost of the nutrition project, as noted in a government decision, was estimated at NIS 180 million, for about 154,000 children in long school-day programs. Financing for the 2004-05, 2005-06, and 2006-07 school years was to be divided according to the following breakdown: government budget – 25%; Sacta-Rashi Foundation – 25%;⁵³ participation by parents and municipalities (with their consent) – 50%. The Sacta-Rashi Foundation was required to comply with the rules of the Mandatory Tenders Law.⁵⁴

The project has the potential to provide food for 193,727 students, of which about 14% attend 53 schools in Cluster 1, 13% attend 56 schools in Cluster 2, 12% attend 67 schools in Cluster 3, 34% attend 210 schools in Cluster 4, 15% attend 97 schools in Cluster 5, 5% attend 29 schools in Cluster 6, 4% attend 25 schools in Cluster 7, and 3% attend 20 schools in Cluster 8.⁵⁵ As of February 21, 2006, about 104,000 students receive meals (this does not include children who receive meals within daytime group home programs or under the Dovrat Program), comprising 9% of all students in elementary schools and public preschools (as of the 2005-06 school year), and 14% of the total students living below the poverty line.

A calculation of the cost of the program comes to approximately NIS 1,300 per student per year. The Sacta-Rashi Foundation matches each shekel of government participation with a similar one-shekel contribution; however, there is no commitment on the part of the Sacta-Rashi Foundation to enlarge its contribution beyond the amount it stipulated – \$30 million for three years (2004-05, 2005-06, and 2006-07). By law, municipalities are obligated to provide meals for all students of schools that enter the program, with the exception of students not interested in participating. In any case, municipalities are not permitted to deny food to a child whose parents do not pay. Note that the participation by municipalities is offset by special state grants. This grant is a one-time amount for the 2005-06 school year, and is deducted from the municipality's share (provided the municipality joined by November 30, 2005, at the latest, and operates the program through the end of the school year). The objective criterion for determining the grant, applied by the program's steering committee in the 2005-06 school year, is a scale based on CBS data, by the following breakdown: communities in Clusters 1-4 – a grant of NIS 140 per student; communities in Clusters 5-6 – a grant of NIS 50 per student; communities in Clusters 7-8 – a grant of NIS 30 per student.⁵⁶

- **Food Contractors**

Food suppliers are selected in a tender process through a notice published in newspapers, in coordination with the program's administration. The price chart is arranged by the type of food serving (tray/bulk), the required level of Kashrut (ordinary rabbinic/nongovernmental Haredi), and the number of daily portions supplied by the contractor, by levels – the higher the quantity, the lower the price. The average price of a meal is around NIS 8.5, and is determined based on offers by the contractors and the tender requirements.

The organization employs two audit companies that visit each contractor once a month and examine compliance with all requirements in terms of sanitation, production processes, delivery, etc. Only contractors certified by the Ministry of Health are employed. With regard to Kashrut, contractors are required to present a kosher certificate, but no further controls are exercised. Food contractors are responsible for preparing the food and transporting it to the school/preschool, in insulated Styrofoam containers approved by the Ministry of Health.

In terms of the types of businesses, the suppliers are diverse in the scope of their activities. The organization is highly interested in employing small suppliers, in order to promote employment in peripheral communities. Only contractors with a producers' license are employed – no home-based businesses are included. Meal composition is determined according to the guidelines established by the Ministry of Health, published in an *Eating and Growing* pamphlet.⁵⁷

- **Agricultural Subsidies vs. Expansion of the Nutrition Project: Analysis**

The current annual cost of the nutrition project (as of 2006) = 36 weeks (weeks of school per year, excluding Saturdays, holiday vacations, and summer vacation) * 4 days per week (4 days of meals out of 5 weekly school days within the long school-day program) * 104,000 students * NIS 8.5 per meal = NIS 127.296 million. As of the 2005-06 school year, the Israeli government's share in the financing of the meals for 104,000 students was NIS 31.824 million (NIS 127.296 million * 25%). An alternative interpretation of the figures would be that the Israeli government finances meals for only about 26,000 students.

Considering the above mentioned effects of agricultural subsidies, a long-term policy of canceling these subsidies and using the sums to expand the nutrition project would contribute to meals for 541,830 students,⁵⁸ **20.8 times more** than the number of students the Israeli government financed in 2006, or 47% of students in public elementary schools and preschools in Israel and 70% of all children living below the poverty line.⁵⁹

It is important to understand that in practice, the subsidy moneys appropriated from the agriculture industry would be returned to it, at least in part, since fruits and vegetables are a major component of the meals that would be served. An expansion of the nutrition project would substantially increase demand for these agricultural products. Furthermore, expansion of the nutrition project would have the added value of increasing employment in the food industry. Meals are provided for 104,000 students today through some 45 food contractors located throughout Israel. Expanding the nutrition project to all elementary and preschool children (i.e., to approximately 1,150,000 children) could potentially provide work for some 500 food contractors, or alternately, considerably increase the number of employees at the currently operating businesses.

- **Nutrition in Schools in the United States**

Nutrition plans exist at schools and are operated as part of the schools' educational system. Meals are fully or partially subsidized for children of families in need. On June 30, 2004, President Bush referred to the approval of a nutrition plan for children, as well as the activity of the WIC (Women, Infants, and Children) Program for 2004, through the enactment of a law that expands access to nutritious meals and snacks for a larger number of children in schools, during after-school activities, and at various childcare facilities. The law also provides for an improvement in the quality of food in the programs detailed below.⁶⁰

- **NSLP: National School Lunch Program**

This school nutrition program began in 1946, and provides daily lunches to more than half of the children in public schools. Most participants come from poor families who are exempt from payment or who pay a subsidized price, based on family income. The cost of the meals to participants is lower than the cost of the meals to the school.⁶¹ Government financing for the meals varies according to the families' payments. Families whose children pay for the meals almost entirely cover the costs of the meal. Families whose income is less than 30% above the poverty line receive free meals. Families whose income levels are 30%-80% above the poverty line pay a subsidized price for the meals.⁶²

In 2003-04, over 28.4 million children at more than 98,000 schools and residential institutions participated in the program. On an ordinary school day, some 16.5 million children out of the total 28.4 million children receiving meals (or about 58 percent) received reduced-cost or free meals. The US Department of Agriculture, through the food services it operates, manages the lunch program at schools throughout the United States. At the individual state level, educational authorities manage the program through agreements with school nutrition authorities.

The program provides a monetary repayment per meal, in cash, for public schools, non-profit private schools, and residential institutions. In the 2004-05 school year, schools received a refund in the amount of \$2.24 from the federal government for each free meal served to a student, \$1.84 for reduced-cost meals, and \$0.21 for fully-paid meals.⁶³ In addition to the monetary repayments, under the law, the schools received food products from the Department of Agriculture worth 17.25 cents per lunch served. Federal expenses for the lunch program in the 2004 fiscal year were estimated at \$6.5 billion.⁶⁴

- **SBP: School Breakfast Program**

This program is smaller in volume and started late compared to other initiatives, as an experimental program in 1966, approved in 1975. The participation rate in the breakfast program is lower than participation in the other programs, for several reasons: many families eat breakfast at home before leaving the house; breakfast is an easier meal to organize (at students' homes) than lunch; and the long school day customary in the United States encourages finding solutions for lunch specifically. At the same time, the breakfast program provides important assistance to for low-income families that do not provide breakfast or that provide a non-nutritious breakfast.⁶⁵

In this program, as in the lunch program, the income criterion determines the rate of subsidization of the meal. Three out of every four schools that serve lunch also serve breakfast. In an ordinary school day during the 2003-04 school year, 8.7 million children at more than 78,000 schools and residential institutions participated in the program. Of these, 7.2 million, or 82%, received free or reduced-cost meals. For every 100 children who received free or reduced-cost lunches, 43 children received free or reduced-cost breakfasts. In this case as well, the US Department of Agriculture, through the food services it operates, manages the breakfast programs at schools throughout the United States. At the individual state level, educational authorities manage the program through agreements with school nutrition authorities. In the 2004-05 school year, schools received a monetary repayment in the amount of \$1.23 from the federal government for each free breakfast, \$0.93 for reduced-cost breakfasts, and \$0.23 for fully-paid breakfasts. Students charged a partial price were not charged more than 30% of the cost of the meal. Federal expenses for the school breakfast program in the 2004 fiscal year stood at \$1.7 billion.⁶⁶

- **SFSPC: Summer Food Service Program for Children**

The summer vacation nutrition program is aimed at ensuring nutritious, regular meals during school vacations as well. The nutrition program is accompanied by educational and enrichment activities: at 95% of the sites where the program is operated, there are accompanying activities for children as well. The program was founded in the early 1980s, and participation increased steadily until 1996, when cutbacks were made, including a reduction of the food subsidy percentage. In 2001, 2 million students received subsidized meals, and 1.2 million students received lunches during summer school. In 2004, summer programs served approximately 3.2 million students, comprising one-fifth of children of families entitled to subsidized meals. Participation rates in the program vary among the different states in the United States; this seems to be related to the importance accorded to the subject by the local government.⁶⁷

In the summer of 2003, the food services program served almost 1.8 million children in more than 29,000 institutions, operated by 3,400 supportive organizations. Although nearly 16 million children rely on partially or fully subsidized meals during the school year, less than 1.8 million participate in the program during summer vacation. Even adding 1.4 million children who received meals during summer school, less than 3.2 million children receive meals through this program.

The monetary repayments received from the summer program are essential as financial support for additional programs serving children of low and medium income families during the vacation. In the summer of 2004, the maximum repayment for operating costs per meal in most states was \$1.38 for breakfast, \$2.41 for lunch or dinner, and \$0.56 for snacks. Various suppliers receive federal funding for administrative costs, according to the type of institution. Suppliers can receive up to 13.75 cents for breakfast, 25.25 cents for lunch or dinner, and 6.75 cents for snacks.⁶⁸

- **Other Nutrition Programs for Children**

FSP: Food Stamps Program – Enables low-income families to buy food using coupons received according to the family's entitlement. Among families receiving food stamps, 92% have an income level below the poverty line. Families with children receive 83% of the benefits, and children comprise about half of food stamp recipients.

ACFP: Child and Adult Food Program – Provides food for children in community facilities such as after-school programs, emergency shelters, and additional school programs. The program also serves additional populations such as the homeless, the elderly, and children with disabilities. The program provides food for almost 2.7 million children daily.

WIC: Women, Infants, and Children – Provides food, enrichment, and access to health care services to mothers, infants, and children up to the age of 5 who are in danger of inadequate nutrition. In 2005, 7.8 million pregnant women and children participated in the program each month.⁶⁹

Treating Food Insecurity Using Agricultural Surpluses

In September 2005, a study was published by the Israeli Center for Third Sector Research and the Forum to Address Food Insecurity and Poverty in Israel. This study mapped the food-related non-profit societies in Israel, and the volume and patterns of their activity in 2004. As part of this study, a survey was conducted which gave rise to several important conclusions. The non-profits that participated in the survey aid approximately 474,800 people throughout Israel. 81% of the non-profits combine several modes of action in order to collect food and provide aid, such as soup kitchens (there are 23,904 soup kitchens in Israel) and distribution of food baskets.

The non-profit societies mostly serve regular clients; entitlement is checked infrequently (which may impede the absorption of new clients in need of services). In addition, the non-profits do not tend to check whether their customers receive other aid from similar organizations. Operating procedures between social services bureaus and the non-profits are established ad hoc, and are still being formulated. The non-profit societies ask for referrals from the bureaus, but it is unclear who is entitled to a referral, and who tracks the family and its nutritional needs. Further, the non-profits do not tend to maintain connections with one another in order to coordinate their resources and activity.⁷⁰

It is deplorable that while the non-profit societies have difficulty obtaining aid for clients in need, tons of fruits and vegetables are destroyed - in 2003, 11,422 tons at a total cost of NIS 3.2 million (the difference between the findings in 2003 and in 2004 stems from annual demand, initial crop sizes, etc.). It is also unfortunate that there are production surpluses on cultivated land, with no record of their existence.⁷¹ The lack of records and close tracking of persons in need and their ongoing financial status, and the lack of overlap in data among the various societies and organizations, are failures that must be remedied if one wishes to make use of agricultural production surpluses. This is because the transfer of production surpluses to individuals who would have purchased the produce on their own, or who may decide to resell rather than eat it, would reduce farmers' income and hurt their

livelihood. Close tracking, record-keeping and coordination of data and activity could prevent this damage, so as only those truly entitled would receive the benefits.

- **The Table to Table Foundation**

The pressure on state social services agencies in Israel and the deepening of social inequalities have led to a significant increase in the work of non-profit organizations aiding weak populations in the last decade, so that an infrastructure to extend further aid has already been created. As detailed above, there are agricultural production surpluses in Israel, most of which are slated for destruction. How, then, could such agricultural surpluses be utilized for the benefit of persons in need?⁷²

An excellent example of the sought-after cooperation between the agricultural sector and third-sector organizations is the Table to Table Foundation, which "rescues" food for persons in need, and among other things works to "rescue" surplus agricultural produce.⁷³

Projects run by the Foundation include the following:

Second-rate fruits and vegetables: The typical Israeli farmer sells only 75%-80% of the fruits and vegetables grown. 20%-25% of the products are considered second-rate. This refers to fruits and vegetables whose appearance is inadequate and which are therefore unsuitable for sale (but perfectly suitable for eating). Before the Foundation's establishment, most farmers who work with the Foundation used to throw away such produce. Today, the Foundation's volunteers sort the second-rate products and distribute all suitable fruits and vegetables to the Foundation's subsidiary organizations. The Foundation collects close to 25 tons of produce each week.⁷⁴

The Leket [Gleaning] Project: Thousands of farmers decide, as noted above, not to harvest all of their fruit during the harvest season. In the past, all of this fruit – thousands of tons each year – was left to rot and was thrown out. As part of the Leket Project, the Foundation has groups of volunteers enter the fields of farmers who agree to participate; they collect all non-harvested fruits and vegetables. Thousands of Israelis (schoolchildren, soldiers in military units, youth group members, etc.) arrive to harvest the fruits and vegetables. In 2005, 20,000 people helped harvest 250 tons of fruits and vegetables.⁷⁵

The Foundation serves as a food bank, in that the food collected is distributed to various destinations, including various non-profit societies throughout Israel, children's shelters, homeless shelters, community centers, soup kitchens, school lunches, and assistance programs for the elderly. The Foundation has nine paid employees, a CEO who works without pay, four refrigerated trucks, and 500 volunteers. The Foundation contacts farmers through fairs held by the Ministry of Agriculture and the Production Councils. Reliability is important, in that farmers who see their neighbors open their gates to the Foundation's volunteers are likely to follow in their footsteps and offer their own fields to be harvested as well. If any produce were to be sold this would undermine reliability and undo the purpose for which the Foundation was established. As noted, in 2005, 250 tons of fruits and vegetables were gathered from about 30 farmers.⁷⁶ Given that in 2004, there were 19,100 independent farmers employed in the industry, a simple calculation leads to the conclusion that there is an annual potential of some 160,000 tons of agricultural produce in fields and plantations (constituting about 2% of agricultural production, as of 2004) which is unreported and usually condemned to rot and destruction.⁷⁷

- **City Harvest**

The City Harvest program serves the people of New York City. Over 260,000 hungry people, including children and the elderly, are fed each week through this non-profit.⁷⁸ A

daily amount of 53,000 pounds (about 24 tons) of food is rescued, with food donation sources divided into the following categories: 42% of the food is donated by industrial manufacturers and wholesalers, 23% is donated by non-profit institutions and municipal authorities, 12% is donated by restaurants, fast-food eateries, and caterers, 7% is donated by farmers, an additional 7% is donated by corporations, retailers, and hospitals, 6% is donated by grocery stores, and 3% is donated by individuals and schools.⁷⁹ In 2005, the organization collected over 13 million pounds (5,902 tons) of fresh fruits and vegetables; this quantity still did not satisfy the large demand among the city's low-income population.⁸⁰

The organization recognizes that helping those in need does not consist solely of providing what they lack, but involves providing the tools to make the most of the resources available to them. For this purpose, seven different educational programs were established, which impart guidance and information regarding proper nutrition within the confines of a low budget. In order to supply the demand for fresh fruits and vegetables, the organization's staff began harvesting agricultural produce not picked by farmers, in amounts totaling hundreds of thousands of tons. Local farmers receive compensation for the picked fruits, which cannot be sold in the market since they do not comply with market standards, and those in need benefit from over 80,000 pounds (about 36 tons) of fresh local produce.⁸¹

- **America's Second Harvest (ASH): The Nation's Food Bank Network**

America's Second Harvest is the largest such network in the United States, with members including over 200 food banks and aid organizations nationwide. The network provides aid in all 50 states, Washington D.C., and Puerto Rico. The network rescues and distributes about 2 billion pounds (908,000 tons) of consumer products and food each year. ASH supports nearly 50,000 local aid agencies that offer almost 94,000 relief programs, such as food storage, soup kitchens, emergency shelters, after-school programs, and Kids' Café programs.⁸²

Programs supported by ASH include:

- **Backpack Program:** Provides children in need with backpacks filled with nutritious and easy-to-prepare food products, during periods in which reduced-price or free meals are unavailable.
- **Community Kitchen:** Provides training in culinary professions for low-income populations, with the aim of giving individuals a foundation in order to find work in the food industry. Concurrently, participants contribute to the community by preparing hundreds of nutritious meals, which are delivered to various aid programs.
- **Fresh Food Initiative:** A partnership with growers, packing houses, and industry experts, who help ASH identify and rescue large food sources, including vegetables and seafood. The added value of this process is that it enables food banks to receive and distribute the food in packages that can be transported and distributed. Each week, ASH transports 1.8 million pounds (8,172 tons) of fresh produce. In 2005, 311 million pounds (141,194 tons) of agricultural produce (mainly fruits and vegetables) and 3.3 million pounds (1,498 tons) of fresh and frozen fish were distributed through this network.
- **Kids' Café:** Provides free meals and snacks to children from low-income families.⁸³

ASH is supported by donations from individuals, companies (food, transportation, consumption, etc.), and various institutions, including the US Department of Agriculture. Donations include food and consumer products, as well as monies. Food donors are protected against various criminal and civil claims, in order to encourage food donations, with the aim

of eradicating hunger in America. Donors of food surpluses and surplus agricultural produce enjoy full legal protection, savings on the costs of transporting, destroying, and storing food, free transportation from any US location, possible tax deductions, an improved public image, and, of course, the opportunity to help millions of hungry people in the United States.⁸⁴

Small Businesses

Food services as a means of solving the problem of hunger entail secondary occupations that can contribute to the expansion of employment and to the volume of economic productivity. These areas of occupation include the harvesting, transportation, food preparation, marketing, administration, and even high-tech sectors. In the United States, meals at schools provide fertile ground for the growth of small enterprises seeking to prepare lunches, open cafeterias, provide fruit as afternoon snacks, etc.

For example, Mrs. Carliss opened a family business in Texas. Mrs. Carliss is a general advisor at The Paper Plate. Based on her experience as a mother and an attorney, Mrs. Carliss realized the market potential inherent in a wealthy population with a demand for food deliveries. Mrs. Carliss's mother, now president of the company, decided early on to invest in the idea as well. A small-business advisor in Dallas brought to their attention the opening of a semi-private school where demand might emerge for pre-prepared lunches. Mrs. Carliss's brother also joined the initiative to help with the financing and organization of the business. In October 1998, the company began by supplying 67 lunches, which were bought, prepared, delivered, and served by the three on their own. They discovered that preparing meals for students was profitable. In 1999, the company applied to work with an additional school. Today the company has 53 employees who prepare and serve 6,500-7,000 lunches and 2,000 breakfasts each day at private and semi-private schools. The food is served either by the school or by company staff. The company had \$2.8 million in revenues in 2004, and \$3 million in 2005. Last year, the company received an appointment from the state as a food management service. This appointment allows it to supply lunches to any public school in Texas.⁸⁵

An example of intensive use of fresh fruits and vegetables is HSLP (Healthy School Lunch Program), administered by the Earthsave Canada organization. The goal of the program is to bring about intensive use of nutritious, healthy foods at schools in Vancouver, Canada, while explicitly restricting less healthy choices. The idea is to base the meals offered on vegetarian components. Vegetarian food is accessible to everyone, and circumvents various religious, cultural, and dietary restrictions. Within a strict budget, it seems ideal to base meals on fresh, healthy ingredients. The program is constructed based on personal meetings of a program team with school personnel, with the aim of helping them design a nutrition policy suitable to the needs of their students. For several schools, it is sufficient to offer food that is not fried. For other schools, it is enough to introduce vending machines containing vegetarian food products, or open a salad bar within the school cafeteria. The program is currently in a trial phase at two Vancouver schools, alongside a program in which chefs visit the schools and create tasty vegetarian recipes together with the students.⁸⁶

In another example, production surplus fruits sold at a loss are utilized. Schoolchildren in Oregon are trying a new item at lunch: fizzy fruits (produced by the Fizzy Fruit Co.). Founder Glen Kaufman invented this product in the mid-1990s, while sailing, when he ate pears that had been placed in a container of carbon dioxide-based dry ice. The pears were sweet and fizzy; ever since, Kaufman has sought to promote the idea. The lunch supplier Sodexho served the product as part of an experimental project at 14 Oregon schools, and it is slated for distribution to 500 schools in the state. Fizzy fruits will soon be sold in vending machines and at convenience stores.⁸⁷

Surprisingly, it turns out that the high-tech sector also has a role in this field. An entrepreneur named Stephan Moon founded an Internet-based company called Tuck-shop. The company offers a service allowing parents to order lunches for their children during school hours, and pay for them online. Information about the service was sent to 2,700 schools in various states, and according to Moon, feedback so far has been quite positive. Parents have full control over selection of the menu for their children, enabling them to put together a meal based on the rules of proper nutrition. Coordination between schools and food suppliers is less cumbersome, and parents can be assured that money for school lunches is used for that purpose rather than spent on other things. The website provides every school registering for the service full freedom in site design, content, and links to the school's website. Furthermore, each registered school will have the option of selling advertising space to certain companies, thereby eliminating the need to pay an annual fee; thus the idea is marketed as a profit component, rather than a cost component, for the school. The cost of registration and website construction for a single school is \$10,000. There is also an annual cost of \$250.⁸⁸

As noted, increasing demand from schools for fresh agricultural produce benefits farmers, since it opens a substantial consumer niche to them. It turns out that a direct connection between schools and farmers is a positive relationship with benefits for both parties. In Iowa, for example, elementary, middle, and high schools buy large quantities of food this way each year for breakfast and lunch programs. In fact, direct purchasing has been tried in several programs. This type of purchasing is often part of a school curriculum involving farmers' visits to the school, or students' visits to local crop growing areas. Almost every school has a nutrition program operated for students. Close to 20% of students participate in breakfast programs. 70%-90% generally participate in lunch programs. These percentages represent significant potential market power.

Breakfast usually includes milk, fruit juice or fruit, and two portions such as cereal and toast or pancakes. The average price charged for breakfast is \$1. Lunch includes two fruit and/or vegetable portions, two portions of bread or a similar product, dessert, and a portion of milk. The price charged for lunch ranges from \$1.30 to \$1.80. Higher prices are charged at middle and high schools, due to larger portions served. Most of the schools are entitled to receive food products through the Department of Agriculture. The program provides a variety of frozen or durable products, including chicken or beef, flour, fruits, vegetables, etc., at a fairly low cost. The schools purchase the products from this source rather than other sources, due to the low cost. Fresh produce such as eggs, milk, and fresh fruits and vegetables are not included in this range of products.

A food services manager usually carries out food purchases for the school. Food services managers generally buy from less than ten suppliers. Payment for the food is usually made through the regional business office, with the board of education providing approvals for payments, which are usually made within thirty days. The food is generally delivered directly to the schools where it will be served. Food services managers must ascertain several points before buying food products and fresh local produce: economic efficiency (obtaining high-quality food at competitive prices, in line with the school's budget), seasonality and availability of food products (enrichment of new and existing menus according to the availability of agricultural crops each season), product packaging and labeling, in order to comply with various regulations concerning product quality, and of course, the efficiency of ordering and payment to producers. Conscientious attention to each of these issues will raise local growers' chances of selling produce to the regional school. Growers market their produce either as individuals, or as part of a joint effort by several farmers through an organized body.⁸⁹

Since 1996, the federal lunch program is required to comply with a standard under which the percentage of fat in a meal cannot exceed 30%, with the percentage of saturated fat

not to exceed 10%. This requirement opened the door to various cafeterias offering healthy food. In California, the Dole Nutrition Institute donated 50 portable salad bars. In several cases, schools are trying to move children away from the idea of processed food through encounters with local production farms. In Santa Fe, a non-profit organization called Farm to Table brings fresh agricultural produce to schoolchildren, as part of a healthy snacks program.

An additional example of the introduction of food into schools is vending machines, which have a great deal of power within the school food market. We are familiar with these machines dispensing soft drinks, sweets, and salty snacks. These foods, extracted from vending machines, constitute "competing food." Schools make 15 to 20 cents on each dollar put into the machines. When children can choose whether to spend their money on a nutritious meal or on a salty snack, they do not always make the nutritional choice. If the machines contain healthy products, parents' concerns may be allayed.⁹⁰

Based on the above analysis and examples, we see that food surpluses can be utilized rather than destroyed; state subsidies to agriculture are wasteful and often counterproductive; NGO non-profits and the private sector have a constructive and sometimes critical role to play in addressing food insecurity; and small business can both address the needs of local schools and benefit itself, as a sector, from state redirection of subsidies from agricultural producers to existing under funded programs designed to provide children with food during the school day.

Short-Term Recommendations

- Establish a Ministry of Agriculture and NGO coordinating system to receive reports from food producers of unsold or non-harvested produce to facilitate harvest and food transfers by NGOs to those in need.
- Enable NGOs to register the recipients of food to encourage monitoring and consider assistance by the relevant state agencies. In order to guarantee farmers' interests and ensure their full cooperation, it is necessary to ensure that NGOs maintain records documenting those persons benefiting from their services, to avoid duplication or the extension of continued assistance to persons no longer in need of it.
- Encourage recipient participation in harvesting and packing the food and payment in kind in addition to whatever aid is usually received from NGOs.
- Encourage producer participation in the transfer instead of destruction of food surpluses, possibly through tax incentives and indemnification from "good Samaritan" legal liability.
- Transfer of surpluses should be awarded by tender to facilitate small businesses and school lunch program involvement. Before destroying surpluses, Production Councils now contact industry and export sources in order to attempt to obtain the highest possible prices for the produce. Nonetheless, the compensation for the produce is minimal. In order to ensure the sale of produce instead of its destruction, a tender should advertise the production surpluses, or alternately, a future date for a tender should be announced. The terms of the tender should include granting an advantage to small businesses in general, and to businesses participating in school nutrition programs in particular.
- Permit schools to purchase surplus produce at discounted prices for large centralized purchases. This is done as part of an academic and practical curriculum in Iowa and in Canada. The curriculum there encourages proper, healthy nutrition and includes visits

to crop-growing areas. A relationship between local growers and schools may even contribute to a renewal of interest in agricultural studies and farming.

- Schools should be able to operate school lunch programs without intervention by the central government, except for health and Kashrut supervision. This will encourage small and home-based businesses to compete for the provision and preparation of program food. State subsidies to the insecure can thus be channeled to those in need rather than through the Ministry. As part of aid to persons in need, the meals offered may be subsidized differentially, by providing refunds to businesses.
- Consider legislation to prohibit the destruction of edible food by state-subsidized producers.

Long-Term Recommendations

- The exemption of the agricultural sector from state antitrust laws should be eliminated. This will encourage competition, lower middleman costs and benefit consumers.
- The system of subsidies to the agricultural sector needs radical change. The current system encourages waste, penalizes efficiency and is detrimental to the social welfare. Subsidies to the agriculture sector should be eliminated. Beyond the local economic benefits to be achieved by canceling subsidies, Israel would also be perceived in the international arena as a major supporter of developing countries.
- One-time grants or retraining programs can be arranged for producers who opt to change employment when the current subsidies end.
- A portion of funds currently used to subsidize large or inefficient producers and annual surpluses should be redirected to create a safety net for those in need in a manner similar to America's Second Harvest.
- A portion of the subsidies should be used to expand the school lunch program as a response to food insecurity affecting children. An expanded school lunch program would provide hot lunches to all schoolchildren (and at some point, perhaps breakfasts), as well as employment opportunities to small businesses providing or preparing foodstuffs.
- The national network should coordinate food rescue, donations and equipment, and distribution among the various NGOs. The degree of volatility in surplus formation should be studied, in order to generate appropriate forecasts and think of ways to make up the difference, during years in which no production surpluses are recorded. It is also important to investigate the best way to involve recipients as active participants in the food rescue and distribution process. This type of involvement would motivate these persons towards action, rather than passively waiting for aid.

The subsidies once redirected will encourage producer efficiency and competition, by means of market forces including consumers and private sector businesses, rather than perpetuating waste and inefficiency through direct payments to producers.

Appendix 1

Halachic Review by Rabbi Simcha Hacohen Kook, Chief Rabbi of the City of Rehovot

The prohibition against destruction of food has been recognized for ages. According to the Chief Rabbi of the City of Rehovot, Rabbi Simcha Hacohen Kook, "The Jewish Halacha states that *bal tashkhit* is a prohibition against the destruction of fruit-bearing trees, or any object that is needed by man, as is written in the Torah, 'When thou shalt besiege a city..., thou shalt not destroy the trees thereof by forcing an axe against them: for thou mayest eat of them.' Only trees which are not fruit-bearing may be chopped down [Deuteronomy, 20, 19-20]."

The Bible contains many additional references to the subject of surpluses. The following are some of these references: "And when ye reap the harvest of your land, thou shalt not wholly reap the corner of thy field, neither shalt thou gather the gleanings of thy harvest. And thou shalt not glean thy vineyard, neither shalt thou gather the fallen fruit of thy vineyard; thou shalt leave them for the poor and for the stranger: I am the Lord your God" (Leviticus 19:9-10). "And when ye reap the harvest of your land, thou shalt not make clean riddance of the corners of thy field when thou reapest, neither shalt thou gather any gleanings of thy harvest: thou shalt leave them unto the poor, and to the stranger: I am the Lord your God" (Levit., 23:22). It is also written, "When thou cuttest down thine harvest in thy field, and hast forgot a sheaf in the field, thou shalt not go again to fetch it: it shall be for the stranger, for the fatherless, and for the widow: that the Lord thy God may bless thee in all the work of thine hands. When thou beatest thine olive tree, thou shalt not go over the boughs again: it shall be for the stranger, for the fatherless, and for the widow. When thou gatherest the grapes of thy vineyard, thou shalt not glean [it] afterward: it shall be for the stranger, for the fatherless, and for the widow..." (Deuteronomy 24, 19-22).

The Pe'ah ("Corner") tractate of the Talmud explains many laws relating to these biblical injunctions. According to Rabbi Kook, the Pe'ah issue is not relevant today, since paupers no longer scout fields and orchards for leftovers (with the exception of organized activities, as described previously in this research paper), and any leavings are abandoned to the birds.

Rabbi Kook states that another paramount issue in this instance is that of charity. Here are just two of many references in the Talmud to such charity:

"Rabbi Gamliel preached [based on Deuteronomy 13] ...and He should make you merciful, and have mercy on you and make you abundant, and anyone who has mercy for others is given mercy from above, and anyone who does not have mercy for others, is not given mercy from above" (Shabbat, 151).

"...According to Rabbi Elazar, why is it written [Isaiah 59], 'For he put on charity as an armor' – this is to say, what is this armor? Each shell added to another accumulates to a hefty armor; so also charity, each penny added to another accumulates to a hefty amount" (Babba Batra, 9).

This very partial review of the Jewish sources reinforces the recommendation that food should not be destroyed, and that persons in need should be assisted.

Appendix 2

Agricultural Subsidies by Major Indices, 1959-1972

Year	Subsidy per capita in Israeli Lira (current prices)	Subsidy as a percentage of the value of agricultural production (percent)	Subsidy as a percentage of disposable income (percent)
1959	23.4	6.7	3.7
1960	25.9	7.3	4.8
1961	24.3	6.1	3.0
1962	31.8	7.5	3.6
1963	39.9	8.1	4.2
1964	49.3	9.7	4.5
1965	57.5	10.8	4.6
1966	52.2	9.5	4.4
1967	57.8	9.6	4.4
1968	57.3	9.1	4.2
1969	46.5	7.1	3.2
1970	44.7	6.7	3.3
1971	53.0	6.4	2.4
*1972	56.8	6.4	1.0

* Estimated (as of writing of original document).

Source: Ministry of Agriculture, Department of Agriculture, Center for Agriculture and Settlement Planning and Development, Economic Surveying and Consultancy Division, *Subsidies in Agriculture* (Tel Aviv: Ministry of Agriculture, May 1973), p. 7.

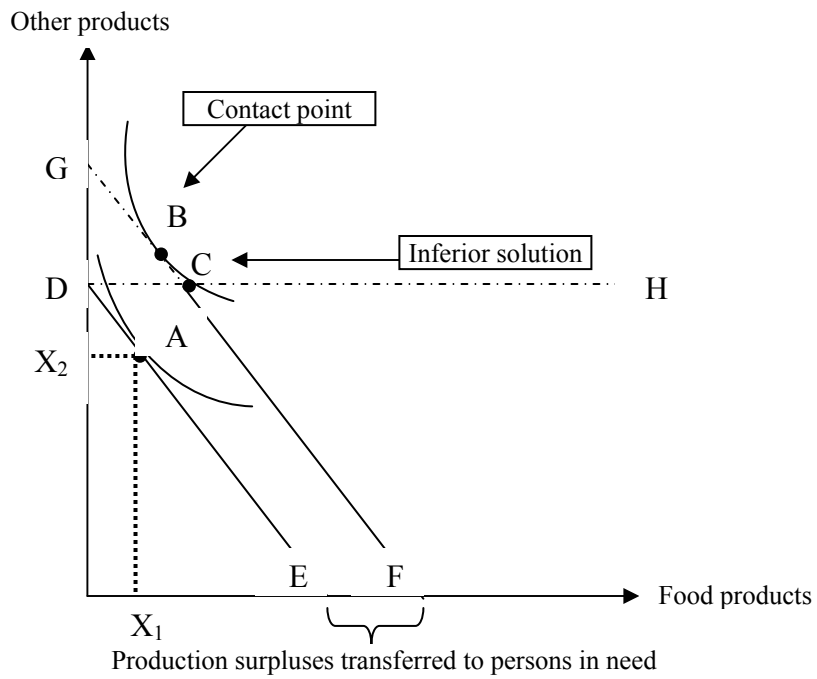
Appendix 3

Aid to Persons in Need – Increasing Income in Products versus Increasing Income in Money – Economic Analysis

Aid to persons in need can be received in two forms: through monetary assistance, or through food products. Figure 8 and the subsequent economic analysis will clarify which of the two means is preferable, from the viewpoint of the persons in need. First, we define a number of terms that are essential to the analysis: "Budget line" – the budget limit to which an individual is subject when selecting a basket of products to purchase. The cost of the basket of products purchased can be less than or equal to the total limit, but cannot exceed it. The budget line is represented in figure 8 by the lines DE and GF (GF represents a larger budget obtained after receiving aid). On the line DE, when consumers spend all of their income on food products, they are at point E; when they spend all of their income on "other products," they are at point D. The other points represent combinations of these at various levels; "Benefit function" – a curve representing various consumption baskets, with identical benefit derived for the individual from their consumption. The rounded curves appearing in the axes represent a system of equal-benefit curves (the benefit level increases towards the northeast). An example of such a curve is represented by curve JI. The optimal basket for the consumer is one that takes full advantage of the available budget, and maximizes its benefit. This is the point of contact between the line represented by the budget line and the benefit curve.

In Figure 8, the consumer enjoys food products (X axis) and "other products" (Y axis). Line DE represents the initial budget limit of a particular person in need. Basket A is the optimal consumption basket for this consumer, in the initial state (before receiving aid). At this point, the consumer chooses to consume amount X1 of food products and amount X2 of "other products." In the next stage, the individual receives aid. After receiving aid in food products only, the new budget line is represented by line CF. Note that this line does not intersect the Y axis, since giving income in the form of products does not enable the individual to purchase more "other products." The gift is represented by line EF. Had the aid been provided in money, the line would continue to the point of intersection with the Y axis at point G. Such an increase in income would enable the consumer, if he/she wished, to increase the amount consumed of both types of products, arriving at point B. Since this is the optimal basket for the consumer under the new budget limit, there would be a perfect fit between the benefit curve and the budget line. Since increasing income in the form of products does not enable the consumer to purchase a larger quantity of "other products," he/she must make do with the maximum amount that could be purchased with the original income, and enjoy a larger quantity of food products, i.e., point C. At this point, the consumer's selection is not optimal from his/her point of view, so that there is no contact between the curves at point C. The conclusion drawn is that from the point of view of persons in need, aid in the form of food products is an inferior solution relative to monetary aid.

Figure 8



Source: Based on Prof. Yakir Plessner, interview with author, February 5, 2006.

¹ Based on: Central Bureau of Statistics, Agriculture Division, Excel data.

² A poor family, according to National Insurance Institute definitions, is a family whose income is lower than half of the median income, determined by the list of all incomes in Israel (ranked in descending order from highest to lowest income). Today, 404,500 poor families live in Israel, comprised of 1,630,100 people, including 775,400 children. National Insurance Institute, *Poverty and Income Gaps Report for 2005/06*, http://www.btl.gov.il/pdf/oni2004_5.pdf (August 5, 2007), p. 9. The incidence of poverty among families, in which the head of the family is elderly, with the income level examined after transfer payments and taxes, stands at 22.9%.

³ The JDC – Brookdale Institute, "Update on Food Security in Israel: Highlights of the Findings" (November 2003), pp. 2-3, http://jointnet.org.il/pub/brook/brookdale_new/word_documents/39food-security-apndx1103.rtf (May 13, 2006).

⁴ Food Bank, http://www.bankmazon.org.il/page.asp?page_parent=370 (August 5, 2007)

⁵ Production Councils – bodies established and anchored in law in 1959. Their main role is the guidance of production according to the directives of the Minister of Agriculture; regulating classification, sorting, marking, and handling of produce after picking; regulating marketing and rules for trade in produce (licensed marketers, quality rules, trade methods, etc.); licensing, control, and supervision regarding the matters listed above; publication of current information regarding quantities marketed in Israel and abroad, and the prices obtained (in main markets); short-term forecasts; management of surplus funds; initiation of research related to the sector and its products, market research, etc.

⁶ Based on: Central Bureau of Statistics, Agriculture Division, Excel data.

⁷ *Haaretz*, May 18, 2006.

⁸ *Haaretz*, May 31, 2004.

⁹ Yaacov Siton, Deputy Director-General of Plant Council, telephone interview with author, November 29, 2005.

¹⁰ Department of Agriculture, Center for Agriculture and Settlement Planning and Development, Economic Surveying and Consultancy Division, *Subsidies in Agriculture* (Tel Aviv: Ministry of Agriculture, May 1973), p. 1.

¹¹ Moshe Schwartz & Dan Giladi, "Farmers? Reality and perceptions in the formative decade of agriculture in Israel: 1949-1959," *Economic Quarterly* 40 (March 1993), pp. 400-401.

¹² *Ibid.*, p. 397.

¹³ *Ibid.*, pp. 397-399.

¹⁴ *Ibid.*, p. 393.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 400-401.

¹⁶ Ministry of Agriculture, *Subsidies in Agriculture*, pp. 2-4.

¹⁷ Subsidies come under the definition of transfer payments – i.e., sums of money transferred to individuals on behalf of the Israeli government, with no tangible compensation in the form of goods, services, etc. As such, it is meaningless to neutralize the effect of changes in prices on the amounts of money presented later in this paper, as it is incorrect to refer to the purchasing power of these sums of money. Therefore, all reports of support for agriculture are reported in prices of that year (in current prices).

¹⁸ Ministry of Agriculture, *Subsidies in Agriculture*, pp. 7-9.

¹⁹ Dalia Harel, "The development of government involvement in agricultural production since the end of the 1980s," In: Ministry of Agriculture and Rural Development, Agriculture, Settlement, and Rural Areas Planning and Development Authority, *Economic Report on Agriculture and Rural Areas, 1999* (Jerusalem: Ministry of Agriculture, July 2000), p. 53.

²⁰ Dr. Dan Giladi, *The Israeli Economy: Development, Characteristics, Policy* (No location noted: Ministry of Education, 1998). Quoted in: Educational Technology Center Library, <http://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=4131> (March 31, 2006).

²¹ Ministry of Agriculture and Rural Development, Agriculture, Settlement, and Rural Areas Planning and Development Authority, and Jewish Agency, Zionist Histadrut, *Green Book 2 – Policy for Agriculture and Rural Areas in Israel* (No location noted: Ministry of Agriculture, June 1996), p. 2.

²² Subsidies of water inputs; subsidies of capital investments in the cattle sector and in projects leading to saving water, such as recouping waste water and capturing flood water; subsidies of insurance and granting of agricultural insurance (subsidized agricultural insurance is divided into two types: A. Insurance against natural damage – 80% of agricultural insurance against natural damage is executed through the Nature Damage Insurance Fund Ltd. [NDF], a company owned by the government and the farmers. Government participation in subsidizing premiums in this area totaled NIS 27 million in 2005. B. Insurance against natural disasters – an agreement was signed between the government and NDF in 1999 regarding disaster insurance [multiple risk insurance]. Under the agreement, NDF issues insurance policies against natural disasters to the fruit and citrus sectors, and the government participates in subsidizing the premium; subsidies of the local market, with most aid to producers of produce for the local market executed through support for sectors that have a significant contribution to preservation of land, such as wheat growing and raising cattle herds for meat, and through direct subsidies to farmers in the Galilee region in the poultry sector; provision of services, such as agricultural training; research and development, such as financing of agricultural research through the Chief Scientist; exports, with 70% of agricultural exports performed through the agricultural exports company Agrexco, a mixed company (jointly owned by the government, Tnuva, and the agricultural Production Councils). The government subsidizes up to 40% of expenses and sales promotion activity for agricultural produce in markets abroad. In addition, the government participates in various activities to promote exports, such as financing trial shipments of produce and subsidizing research and capital investments aimed at increasing exports. Ministry of Finance, *Budget Proposal for the Fiscal Year 2005 and Explanatory Notes Submitted to the 16th Knesset, Ministry of Agriculture and Rural Development and Incidental Items*, Book 19 (Jerusalem: Ministry of Finance, October 2004), pp. 35-37.

²³ Exemption from a restrictive arrangement – the Restrictive Trade Practices Law (5748-1988) regarding restrictive arrangements does not apply to growers who are wholesale marketers of agricultural produce. This allows, among other things, centralized planning through quotas and surplus clearing funds. In contradiction to the intentions of the legislator, which were to protect growers, the exemption in its present format allows wholesalers who do not belong to the agriculture sector to create cartel-type organizations, coordinate their activities, and wield market power against growers, among others. The current situation allows wholesalers to obtain large profits stemming from large mediation gaps between growers and end consumers. During the discussions of the 2005 budget, on August 15, 2004, the government resolved to perform the necessary legislative amendments in order to reduce the wholesale mediation gap, thereby increasing the welfare of growers and consumers; Prevention of imports – after Israel joined the GATT agreements, administrative restrictions on imports were replaced by high protective customs tariffs, which do not allow substantial, continuous imports of fresh agricultural produce to Israel, with the exception of a small number of products imported within customs-free quotas, as required under international agreements. Blocking imports through high tariffs reduces competition in the local agricultural produce sectors, and therefore constitutes support for local farmers. Ministry of Finance, *Budget Proposal for the Fiscal Year 2005 and Explanatory Notes Submitted to the 16th Knesset, Ministry of Agriculture and Rural Development and Incidental Items*, Book 19 (Jerusalem: Ministry of Finance, October 2004), pp. 35-37.

²⁴ Itzhak Oron, Nili Mark, & Galia Ofer, *Micro-Economics, Introduction to Economics*, Expanded second edition (Tel Aviv: Amihai, 2001), pp. 236-237.

²⁵ Ministry of Agriculture and Rural Development, Agriculture, Settlement, and Rural Areas Planning and Development Authority, and Jewish Agency, *The Green Book, Policy Guidelines for Agriculture and Rural Areas in Israel, 2000-2005* (No location noted: Ministry of Agriculture, July 1999), p. 5.

²⁶ A public good is a product that can be consumed in a communal manner; one which no person can be prevented from enjoying.

²⁷ Influences derived from the production process, which are not taken into account in the price mechanism. For example, secretion of a chemical substance that causes pollution of a river during the production of a certain product.

²⁸ Oron, Mark, & Ofer, *Micro-Economics*, pp. 236-237.

²⁹ Liron Amdor, "Sustainable agriculture – from theory to practice," *Israel Agriculture Journal* (Haifa: Technion – Shmuel Neeman Institute, December 13, 2005), p. 27.

³⁰ Producer's surplus is the difference between the revenue and the variable costs involved in producing the output. Alternatively, the area confined between the price curve and the supply curve.

³¹ Consumer's surplus is the area confined between the demand curve and the price curve, representing the benefit derived from the difference between the actual price paid by the consumer for the product and the hypothetical maximum price the consumer would be willing to pay.

³² The social benefit, or in other words the social welfare, is the sum of the producer's surplus and the consumer's surplus.

³³ Ministry of Industry, Trade, and Labor, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/CD9B90B9-B683-4070-A256-CB8B1DB1F07F.htm> (March 15, 2006).

³⁴ Harel, "Development of government involvement," p. 55.

³⁵ Ministry of Agriculture and Rural Development, Agriculture, Settlement, and Rural Areas Planning and Development Authority, Detailed Planning Division, and Jewish Agency of Israel, Settlement and Development Department, *Agricultural Sectors in 1993-1994* (Abstract by Region and Type of Settlement) (Tel Aviv: Ministry of Agriculture, 1995), p. 7.

³⁶ Ministry of Agriculture and Rural Development, Agriculture, Settlement, and Rural Areas Planning and Development Authority, Detailed Planning Division, and Jewish Agency of Israel, Settlement and Development Department, *Agricultural Sectors in 1994-1995* (Abstract by Region and Type of Settlement) (Tel Aviv: Ministry of Agriculture, November 1996), p. 8.

³⁷ Ministry of Agriculture and Rural Development, Detailed Planning Division, and Jewish Agency of Israel, Settlement and Development Department, *Agricultural Sectors in 1996-1997* (Abstract by Region and Type of Settlement) (Tel Aviv: Ministry of Agriculture, 1998), p. 6.

³⁸ A good example is the change in consumption patterns of frozen poultry. Frozen poultry appeared in Israel as a channel for surpluses, intended to absorb only a small part of the overall production volume. During subsidization, the weight of frozen poultry consumption out of total poultry consumption reached approximately 80%. Once subsidies for frozen poultry were cancelled, it suddenly lost its glamour; as of 2000, the proportion of frozen poultry already stood at 75% of total consumption; in other developed countries, the proportion of frozen poultry is about 10%. See: Harel, "Development of involvement," p. 56.

³⁹ State Comptroller, *State Comptroller Report 46* (Jerusalem: State Comptroller, 1996), p. 438.

⁴⁰ Ministry of Agriculture and Rural Development, Agriculture, Settlement, and Rural Areas Planning and Development Authority, *Economic Report on Agriculture and Rural Areas, 2004* (Jerusalem: Ministry of Agriculture, August 2005), p. 67.

⁴¹ Harel, "Development of involvement," p. 57.

⁴² PSE includes the protection price – the difference between the international price and the product's average price in the local market, the support given directly to the producer, which does not entail an increase in the price to the consumer, and the indirect support, which takes the form of a reduction of input prices for the producer, provision of services to the farmer, etc.

⁴³ Ministry of Agriculture and Rural Development and Jewish Agency of Israel, Development and Settlement Department, Settlement Division, Agriculture, Settlement, and Rural Areas Development and Planning Authority, Economic Surveying and Consultancy Division, *Government Involvement Through Supports for Agriculture, Comparative Study, Revised Edition* (Tel Aviv: Ministry of Agriculture, 1995), p. 1.

⁴⁴ This organization, based in Geneva, was founded in 1995, on the basis of the GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). The organization currently has 148 member countries and/or independent customs territories (such as Hong Kong), with almost 30 additional countries in

negotiations to join. The WTO serves as the host for multilateral trade negotiations between representatives of member countries. In fact, today this is the world's most important body for regulating international trade movements, thanks to the large number of member countries that are subject to discipline under its agreements, and due to the volume of the economic sectors addressed by WTO agreements. In November 2001, a new round of global negotiations opened in Doha, Qatar. These were trade talks aimed at bringing about a reform in the area of agriculture, reducing customs tariffs for industrial products, removing barriers to trade in services, and creating new rules regarding competition, government purchasing, customs processes, and investments, all with a special emphasis on the needs of developing countries, as expressed by the name of the round of negotiations: the Doha Development Agenda (DDA). Yair Shiran, "Israel, the World Trade Organization, and the Doha round," (Jerusalem: Ministry of Industry and Trade, Foreign Trade Administration, no date noted), <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/5576713E-0120-44F4-9670-721815A0338B/0/לללל.doc> (March 9, 2006).

⁴⁵ As noted, there is no notation of the years to which the comparisons refer, nor whether the dollar amounts are stated in current prices or in the prices of a particular year, as there is no reporting obligation applicable to member countries of the World Trade Organization.

⁴⁶ PPP – purchasing power parity – a theory claiming that exchange rates between various currencies will be in equilibrium when their purchasing power is identical in both countries. In other words, the exchange rate between two countries should equal the ratio between the price levels of a particular basket of products in those countries, <http://fx.sauder.ubc.ca/PPP.html> (March 9, 2006).

⁴⁷ South Korea has a lower GDP per capita. Although South Korea is inarguably a wealthy, industrialized country, far above the global average, it does not view itself as developed, and subsequently is not considered a developed country by international institutions. Some claim it adopts this stance in order to avoid developed countries' obligations to other countries, http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%94_%D7%9E%D7%A4%D7%95%D7%AA%D7%97%D7%AA (March 10, 2006).

⁴⁸ Turkey: 4% of the unemployed represent hidden unemployment in the economy; Mexico: 25% of the unemployed represent hidden unemployment in the economy.

⁴⁹ The unemployment rate in France is accounted for by the rigid labor laws in effect there, and in other countries such as Germany and Italy. For example, there are extensive restrictions on employee layoffs, flexibility in work hours, overtime, etc. In addition, high tax rates create a heavy burden for employees. Yakir Plessner, interview with author, February 5, 2006.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Bread for the World Institute, "The Way Forward," see: Bread for the World Institute, *Strengthening Rural Communities*, Hunger Report 2005 (Hagerstown: Bread for the World Institute, 2005), p. 107.

⁵² Ran Melamed, "Children with a rumbling stomach," *Community-Oriented Business Magazine*, *Haaretz*, December 2005, p. 30.

⁵³ The Sacta-Rashi Foundation is one of Israel's leading family philanthropic funds. Since its inception in 1984, the foundation has directed its resources towards aid for weak populations, focusing on children and populations with special needs, in geographically as well as socially peripheral areas. The foundation has three subsidiary non-profit societies, including the Association for Change in Education, which operates the daytime group home program, the Tafnit (Turnaround) program, and other education initiatives. Since its start in 1994, the daytime group home program has become an efficient, flexible infrastructure for the operation of various programs, including the nutrition program and response to basic welfare needs. The program provides a hot meal at school, academic assistance, enrichment, and social activities for preschool and school-aged children after the regular school day. Sacta-Rashi, <http://www.sacta-rashi.org.il/Hebrew/> (March 11, 2006).

⁵⁴ Office of the Prime Minister, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2004/08/des2342.htm> (March 11, 2006).

⁵⁵ The ten clusters represent a socio-economic index for ranking the various communities. The low clusters contain communities whose residents are in poor socio-economic condition, such as Rahat and Tel-Sheva, while the high clusters contain communities whose residents have very good socio-economic conditions, such as Ramat Hasharon and Kfar Shmaryahu.

⁵⁶ Michael Chen, Director of the Association for Change in Education, letter to author, February 21, 2006.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ This calculation was performed using the total values of subsidies for 2005 in 2004 prices, NIS 663.2 million.

⁵⁹ Internet and Educational Information, Ministry of Education, Culture, and Sports, <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/units/owl/Hebrew/uvdotNetunim/netunim> (March 15, 2006).

⁶⁰ Chai – Religious Action Center, *Hunger Awareness Days June 5-7, A Briefing Book on Hunger and Nutrition Policy in the United States* (Washington D.C.: The Religious Action Center of Reform Judaism, 2005), p.38.

⁶¹ Doug Hess and Jim Weill, *State of the States: a Profile of Food and Nutrition Programs Across the Nation* (Washington: Food Research and Action Center, 2006), p.12. http://www.frac.org/State_Of_States/2006/2006_SOS_Report.pdf (11 July 2006).

⁶² For the 2004-05 school year, 130% of the poverty line stood at \$20,137 per year for a three-person family. 185% for a three-person family stood at \$28,990.

⁶³ It is prohibited to charge students who received a free meal, and there is an explicit instruction not to charge students who receive reduced-cost meals more than 40% of the cost of the meal.

⁶⁴ Chai – Religious Action Center, “Hunger Awareness,” pp. 41-42.

⁶⁵ Hess and Weill, “State of the States,” pp. 13-14.

⁶⁶ Chai- Religious Action Center, “Hunger Awareness,” pp. 43-44.

⁶⁷ Hess and Weill, “State of the States,” pp. 16-17.

⁶⁸ Chai – Religious Action Center, “Hunger Awareness,” pp. 44-45.

⁶⁹ Hess and Weill, “State of the States,” p. 22.

⁷⁰ Esther Levinson, Mapping of Food Funds: Volume and Patterns of Activity, 2004 (Beer Sheva: Israeli Center for Third-Sector Research, Forum for Improving Food Security and Advancing Poor Populations, September 2005), p. 17.

⁷¹ Based on: Central Bureau of Statistics, Agriculture Division (internal Excel file).

⁷² Daniel Schwartz, Deputy Director-General of Table to Table Foundation, interview with author, January 19, 2006, Jerusalem.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ministry of Agriculture and Rural Development, Agriculture, Settlement, and Rural Areas Planning and Development Authority, *Economic Report on Agriculture and Rural Areas, 2004* (Jerusalem: Ministry of Agriculture, August 2005), p. 51.

⁷⁸ City Harvest, *City Harvest Facts Annual Report 2005*, p. 2, http://www.cityharvest.org/about/annual/CH_AR05_web_01.pdf (March 18, 2006).

⁷⁹ City Harvest, *City Harvest Facts Annual Report 2005*, p.5, http://www.cityharvest.org/about/annual/CH_AR05_web_01.pdf (March 18, 2006).

⁸⁰ Ibid., p. 5.

⁸¹ Ibid., p. 10.

⁸² America’s Second Harvest, http://www.secondharvest.org/about_us/ (March 18, 2006).

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

<http://www.nzherald.co.nz/category/story.cfm?cid=85&objectid=3101081> (24 במרץ

2006).

<http://www.extention.iastate.edu/publications/PM1853A.pdf>⁹⁰
(25 במרץ 2006), MSNBC.com⁹¹

<http://www.msnbc.msn.com/id/9889903/site/newsweek/print/1/displaymode/1098/>

(25 במרס 2006).

- ⁶² עבור שנת הלימודים 2004-2005 130% מקו העוני ניצבים על \$20,137 לשנה עבור משפחה המונה שלוש נפשות. 185% עבור משפחה המונה 3 נפשות ניצבים על \$28,990.
- ⁶³ חל איסור לחייב תלמידים שקיבלו ארוחה ללא תשלום וקיימת הוראה מפורשת לא לחייב תלמידים שקיבלו ארוחות בעלות מוזלת ביותר מ-40% מעלות הארוחה.
- ⁶⁴ Chai – Religious Action Center, “Hunger Awareness,” pp. 41-42.
- ⁶⁵ Hess and Weill, “State of the States,” pp. 13-14.
- ⁶⁶ Chai- Religious Action Center, “Hunger Awareness,” pp. 43-44.
- ⁶⁷ Hess and Weill, “State of the States,” pp. 16-17.
- ⁶⁸ Chai – Religious Action Center, “Hunger Awareness,” pp. 44-45.
- ⁶⁹ Hess and Weill, “State of the States,” p. 22.
- ⁷⁰ אסתר לוינסון, מימי עמותות מזון: היקף ודפוסי פעילות, 2004 (באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, הפורום לשיפור הביטחון התזונתי וקידום אוכלוסיות עניות, ספטמבר 2005), עמ' 17.
- ⁷¹ עיבוד ל: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, גף חקלאות (קובץ excel פנימי).
- ⁷² דניאל שוורץ, סמנכ"ל עמותת "משולחן לשולחן", ריאיון עם המחברת, 19 בינואר 2006, ירושלים.
- ⁷³ שם.
- ⁷⁴ שם.
- ⁷⁵ שם.
- ⁷⁶ שם.
- ⁷⁷ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר 2004 (ירושלים: משרד החקלאות, אוגוסט 2005), עמ' 51.
- ⁷⁸ City Harvest, *City Harvest Facts Annual Report 2005*, p.2 ,
- ⁷⁹ יחידת משקל השווה ל-16 אונקיות שווה 454 גרמים (Babylon English-Hebrew).
- ⁸⁰ City Harvest, *City Harvest Facts Annual Report 2005*, p.5,t
- ⁸¹ שם, עמ' 5.
- ⁸² שם, עמ' 10.
- ⁸³ America's Second harvest, http://www.secondharvest.org/about_us/, (18 במרץ 2006).
- ⁸⁴ שם.
- ⁸⁵ שם.
- ⁸⁶ Smart Money, <http://www.smartmoney.com/smallbiz/inthetrenches/index.cfm?storu=20050718> (24 במרץ 2006).
- ⁸⁷ Earth Save Canada, <http://www.earthsave.bc.ca/materials/hslp.html> (26 במרץ 2006).
- ⁸⁸ MSNBC.com, <http://www.msnbc.msn.com/id/11768166/site/newsweek/print/1/displaymode/1098/> (25 במרץ 2006).
- ⁸⁹ New Zealand Herald

⁴⁸ תורכיה - 4% מאחוז המובטלים מייצגים אבטלה סמויה במשק, מכסיקו -25% מאחוז המובטלים מייצגים אבטלה סמויה במשק.

⁴⁹ שיעור האבטלה בצרפת מוסבר באמצעות חוקי העבודה הקשיחים המונהגים בה ובארצות אחרות דוגמת גרמניה ואיטליה. למשל, מתקיימות מגבלות רבות על פטורי עובדים, על גמישות בשעות עבודה, על שעות נוספות וכו'. כמו כן מונהג מס גבוה המטיל עומס רב על כתפי המועסקים. יקיר פלסנר, ריאיון עם המחברת (5 בפברואר 2006).

⁵⁰ שם.

⁵¹

Bread for the World Institute, "The Way Forward," see: Bread for the World Institute, *Strengthening Rural Communities*, Hunger Report 2005 (Hagerstown: Bread for the World Institute, 2005), p. 107.

⁵² רן מלמד, "ילדים עם בטן מקרקרת", *מגזין עסקים למען הקהילה*, הארץ, דצמבר 2005, עמ' 30.

⁵³ קרן סקט"א רש"י היא אחת הקרנות המשפחתיות הפילנתרופיות המובילות בישראל. מאז ייסודה בשנת 1984 הפנתה הקרן את משאביה למתן סיוע לאוכלוסיות חלשות, תוך התמקדות בילדים ובאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, באזורי הפריפריה הגיאוגרפית כמו גם החברתית. לקרן 3 עמותות בת ביניהן העמותה לתפנית בחינוך המפעילה את תוכנית פנימיות היום, תכנית תפנית ויוזמות נוספות בתחום החינוך. מאז החלה בשנת 1994, הפכה התוכנית פנימיות היום לתשתית יעילה וגמישה להפעלתן של תוכניות שונות – ביניהן מפעל ההזנה, ובכלל זה מתן מענה לצרכי רווחה בסיסיים. התוכנית מספקת ארוחה חמה בביה"ס, סיוע לימודי, העשרה ופעילות חברתית לילדים בגילאי הגן ובית הספר, בשעות שאחרי יום הלימודים הרגיל. סקט"א רש"י, <http://www.sacta-rashi.org.il/Hebrew/> (11 במרץ 2006).

⁵⁴ משרד ראש הממשלה,

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2004/08/des2342.htm> (11 במרץ 2006).

⁵⁵ עשרת האשכולות מייצגים מדד חברתי כלכלי המדרג את הישובים השונים. האשכולות הנמוכים מזוהים עם שורת ישובים אשר תושביה נתונים במצב סוציו אקונומי ירוד כגון רהט ותל-שבע בעוד האשכולות הגבוהים מייצגים ישובים אשר תושביהם מזוהים עם מצב סוציו אקונומי טוב מאוד כגון רמת השרון וכפר שמריהו.

⁵⁶ מיכאל חן, מנהל העמותה לתפנית בחינוך, מכתב למחברת, 21 בפברואר 2006.

⁵⁷ שם.

⁵⁸ חישוב זה ביצע שימוש בסך ערך הסובסידיות לשנת 2005 במחירי 2004, 663.2 מיליון ש"ח.

⁵⁹ אוח – אינטרנט ומידע חינוכי, משרד החינוך התרבות והספורט,

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/units/owl/Hebrew/uvdotNetunim/netunim/>

(15 במרס 2006).

⁶⁰

Chai – Religious Action Center, *Hunger Awareness Days June 5-7, A Briefing Book on Hunger and Nutrition Policy in the United States* (Washington D.C.: The Religious Action Center of Reform Judaism, 2005), p.38.

⁶¹

Doug Hess and Jim Weill, *State of the States: a Profile of Food and Nutrition Programs Across the Nation* (Washington: Food Research and Action Center, 2006), p.12.

http://www.frac.org/State_Of_States/2006/2006_SOS_Report.pdf (11 July 2006)

- ³⁷ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, האגף לתכנון מפורט והסוכנות היהודית לא"י, המחלקה לפיתוח והתיישבות, ענפי החקלאות בשנים 1996-1997 (תקציר לפי אזורים וצורות התיישבות) (תל-אביב: משרד החקלאות, 1998), עמ' 6.
- ³⁸ דוגמא טובה לכך הינה שינוי דפוסי הצריכה של הפטם הקפוא. הפטם הקפוא הופיע בישראל כווסת עודפים שנועד לקלוט רק חלק קטן מהיקף הייצור הכולל. בעת הסבסוד הגיע משקל צריכת הפטמים הקפואים מסך צריכת הפטמים לכ-80% מסך צריכת הפרטים. עם ביטול הסבסוד לפטם קפוא, הועם לפתע זוהרו ונכון לשנת 2000 משקל הפטם המצונן מגיע כבר ל-75% מסך הצריכה ואם נרצה להיות כמדינות המתקנות משקלו של הפטם הקפוא עשוי לרדת ל-10%. ראה: הראל, "התפתחות המעורבות", עמ' 56.
- ³⁹ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה 46 (ירושלים: מבקר המדינה, 1996), עמ' 438.
- ⁴⁰ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר 2004 (ירושלים: משרד החקלאות, אוגוסט 2005), עמ' 67.
- ⁴¹ הראל, "התפתחות המעורבות", עמ' 57.
- ⁴² ה-PSE כולל בתוכו את מחיר ההגנה - ההפרש בין המחיר הבינלאומי למחיר הממוצע של המוצר בשוק המקומי, את תמיכה ישירה המועברת ישירות ליצרן ואינה גוררת עליה במחיר לצרכן וכן את התמיכה עקיפה היא המבוטאת בהוזלת תשומות ליצרן, מתן שירותים לחקלאי וכו'.
- ⁴³ משרד החקלאות ופיתוח הכפר והסוכנות היהודית לא"י, המחלקה לפיתוח והתיישבות, החטיבה להתיישבות, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר, האגף לסקר וייעוץ כלכלי, מעורבות ממשלתית באמצעות תמיכות בחקלאות, מחקר השוואתי מהדורה מעודכנת (תל-אביב: משרד החקלאות, 1995), עמ' 1.
- ⁴⁴ ארגון זה שמושבו בג'נבה הוקם בשנת 1995 על יסודות הסכם GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). בארגון חברות כיום 148 מדינות ואז שטחי מכס עצמאיים (כגון הונג קונג), כאשר כמעט 30 מדינות נוספות מצויות בתהליך מו"מ על הצטרפותן לארגון. ה-WTO משמש אכסניה למו"מ מסחרי רב צדדי בין נציגי המדינות החברות בו. למעשה זהו הגוף החשוב ביותר בעולם כיום לקביעת משמעת לתנועות הסחר הבינ"ל, זאת בזכות המספר הגדול של המדינות החברות בארגון והכפופות למשמעת הנובעת מהסכמי כמו גם ע"פ היקף הסקטורים הכלכליים והמשקיים בהם עוסקים הסכמי ה-WTO. בנובמבר 2001 נפתח בדוחה שבקטאר סיבוב מו"מ גלובלי חדש. מדובר בשיחות סחר המיועדות להביא לרפורמה בתחום החקלאות, להוריד מכסים במוצרים תעשייתיים, להסיר חסמים בסחר בשירותים וליצור כללים חדשים בנושאי תחרות, רכש ממשלתי, תהליכי מכס והשקעות – כל זאת תוך שימת דגש מיוחד על הצרכים של המדינות המתפתחות, אשר באה לידי ביטוי בשם של סיבוב המו"מ: "סדר היום של דוחה לפיתוח" (Doha Development Agenda- DDA). יאיר שירן, "ישראל, ארגון הסחר העולמי וסבב 'דוחה'" (ירושלים: משרד התעשייה והמסחר, מנהל סחר חוץ, ללא ציון תאריך). <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/5576713E-0120-44F4-9670-721815A0338B/0.doc> כללי.
- (9 במרץ 2006).
- ⁴⁵ כאמור, אין ציון של השנים אליהן מיוחסות ההשוואות וכן האם הדולרים נקובים במחירים שוטפים או במחירי שנה מסוימת שכן לא חלה חובת דיווח על המדינות החברות בארגון הסחר הבינלאומי.
- ⁴⁶ Purchasing power parity – PPP – שוויון כוח הקניה – תיאוריה הטוענת ששערי חליפין בין מטבעות שונים ימצאו בשווי משקל כאשר כוח הקנייה שלהם יהיה זהה בשתי הארצות. כלומר, שער החליפין בין שתי ארצות צריך להשתוות ליחס בין רמות המחירים של סל מוצרים מסוים בשתי הארצות, <http://fx.sauder.ubc.ca/PPP.html> (9 במרץ 2006).
- ⁴⁷ דרום קוריאנה מחזיקה בתמ"ג לנפש נמוך יותר. אומנם דר' קוריאנה היא ללא עוררין מדינה עשירה ומתועשת הרבה מעל הממוצע העולמי, אך אינה רואה את עצמה כמפותחת ועקב כך אינה נחשבת כמפותחת על ידי המוסדות הבינלאומיים. יש הטוענים כי היא נוהגת כך כדי להימנע מהמחויבות של מדינות מפותחות לשאר מדינות העולם,

²³ פטור מהסדר כובל, כאשר חוק ההגבלים העסקיים (התשמ"ח-1988), לענין הסדרים כובלים, אינו חל על המגדלים המשווקים הסיטונאיים של תוצרת חקלאית, דבר המאפשר, בין היתר, הפעלת תכנון מרכזי באמצעות מכסות וקרנות לפינוי עודפים. בניגוד לכוונת המחוקק שראה צורך להגן על המגדלים, הפטור במתכונתו הנוכחית מאפשר למשווקים סיטונאיים, אשר אינם נמנים על המגזר החקלאי, ליצור התארגנויות קרטליסטיות, לתאם את פעולותיהם ולהפעיל כוח שוק, בין היתר כלפי המגדלים. המצב הנוכחי מאפשר למשווקים סיטונאיים להשיג רווחים גבוהים אשר נובעים מפערי תיווך גבוהים בין המגדל לצרכן הסופי. במסגרת הדיונים על תקציב 2005, החליטה הממשלה ביום ה-15.8.2004 לבצע את תיקוני החקיקה הנדרשים על מנת להקטין את פער התיווך הסיטונאי, ובכך להביא להגדלת רווחתו של המגדל ושל הצרכן; מניעת ייבוא, כאשר בעקבות הצטרפות ישראל להסכמי גאט"ט, הומרו ההגבלות האדמיניסטרטיביות על היבוא במכסי מגן גבוהים, שאינם מאפשרים יבוא משמעותי ורציף של תוצרת חקלאית טרייה לישראל, למעט מספר מצומצם של מוצרים המיובאים במסגרת מכסות פטורות ממכס כמתחייב מהסכמים בינלאומיים. חסימת הייבוא על ידי מכסים גבוהים מצמצמת את התחרות בענפי התוצרת החקלאית המקומית, ולכן מהווה תמיכה בחקלאים מקומיים. משרד האוצר, *הצעת תקציב לשנת הכספים 2005 ודברי הסבר מוגשים לכנסת ה-16, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והסעיפים הצמודים לו*, חוברת יט (ירושלים: משרד האוצר, אוקטובר 2004), עמ' 35-37.

²⁴ יצחק אורון, נילי מארק וגליה עופר, *מיקרו כלכלה, מבוא לכלכלה*, מהדורה שנייה מורחבת (תל אביב: עמיחי, 2001), עמ' 236-237.

²⁵ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, והסוכנות היהודית, *הספר הירוק, קווי מדיניות לחקלאות ולכפר בישראל 2000-2005* (ללא ציון מקום: משרד החקלאות, יולי 1999), עמ' 5.

²⁶ מוצר ציבורי הוא מוצר אשר ניתן לצריכה באופן משותף ושלא ניתן למנוע מאיש ליהנות ממנו.

²⁷ השפעות הנגזרות מתהליך הייצור ושאינן נלקחות בחשבון במנגנון המחירים. לדוגמא, הפרשת חומר כימי הגורם לזיהום נהר בזמן יצור מוצר מסוים.

²⁸ אורון, מארק ועופר, *מיקרו כלכלה*, עמ' 236-237.

²⁹ לירון אמדור, "חקלאות בת קיימא – מהלכה למעשה", *ביטאון חקלאי ישראל* (חיפה: הטכניון- מוסד שמואל נאמן, 13 בדצמבר 2005), עמ' 27.

³⁰ עודף היצרן (Producer's Surplus) הוא ההפרש בין הפדיון (Revenue) לבין העלויות המשתנות (Variable Costs) הכרוכות בייצור התפוקה. לחילופין השטח הכלוא בין עקומת המחיר לעקומת ההיצע.

³¹ עודף הצרכן (Consumer's Surplus) הוא השטח הכלוא בין עקומת הביקוש לעקומת המחיר, המייצג את התועלת הנגזרת מההפרש בין המחיר אותו שילם הצרכן עבור המוצר בפועל לבין המחיר ההיפותטי המרבי אותו היה מוכן לשלם.

³² התועלת החברתית, או במילים אחרות, הרווחה החברתית היא סכימת עודף היצרן ועודף הצרכן.

³³ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/CD9B90B9-B683-4070-A256-CB8B1DB1F07F.htm> (15 במרץ 2006)

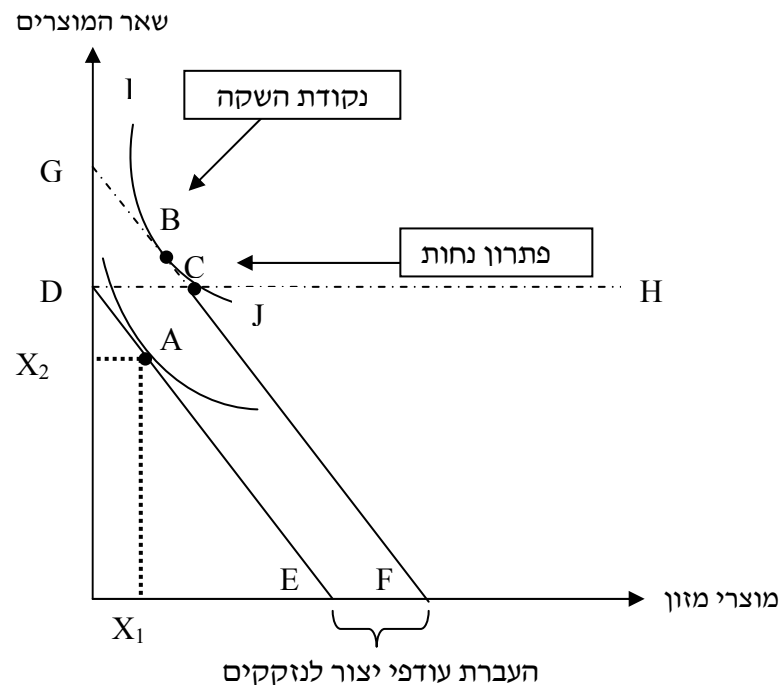
³⁴ הראל, "התפתחות המעורבות הממשלתית", עמ' 55.

³⁵ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, האגף לתכנון מפורט והסוכנות היהודית לא"י, המחלקה לפיתוח והתיישבות, *ענפי החקלאות בשנים 1993-1994 (תקציר לפי אזורים וצורות התיישבות)* (תל-אביב: משרד החקלאות, 1995), עמ' 7.

³⁶ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, האגף לתכנון מפורט והסוכנות היהודית לא"י, המחלקה לפיתוח והתיישבות, *ענפי החקלאות בשנים 1994-1995 (תקציר לפי אזורים וצורות התיישבות)* (תל-אביב: משרד החקלאות נובמבר 1996), עמ' 8.

- ⁹ יעקב סיטון, סמנכ"ל מועצת הצמחים, ראיון טלפוני עם המחברת, 29 בנובמבר 2005.
- ¹⁰ משרד החקלאות, המרכז לתכנון ופיתוח חקלאי והתיישבותי, האגף לסקר וייעוץ כלכלי, *סובסידיות בחקלאות* (תל אביב: משרד החקלאות, מאי 1973), עמ' 1.
- ¹¹ משה שוורץ ודן גלעד, "חקלאים? מציאות ותפיסות בעשור הפורמטיבי של חקלאות ישראל: 1949-1959", *רבעון לכלכלה*, כרך 40 (מרץ 1993), עמ' 400-401.
- ¹² שם, עמ' 397.
- ¹³ שם, עמ' 397-399.
- ¹⁴ שם, עמ' 393.
- ¹⁵ שם, עמ' 400-401.
- ¹⁶ משרד החקלאות, *סובסידיות בחקלאות*, עמ' 4-2.
- ¹⁷ סובסידיות הן בגדר תשלומי העברה, דהיינו, סכומי כסף המועברים לפרטים מטעם ממשלת ישראל ושאינם עליהם תמורה ממשית בתצורת סחורות, שירותים וכיוצא בזה. מכיוון שכך, אין משמעות לנטרול השפעת שינויי המחירים על סכומי הכסף אשר יוצגו בהמשך עבודה זו, שכן אין זה נכון לדבר בגין כוח הקנייה של סכומי כסף אילו. לפיכך, כל דיווח על תמיכות בחקלאות ידווח במחירי אותה שנה (במחירים שוטפים).
- ¹⁸ משרד החקלאות, *סובסידיות בחקלאות*, עמ' 9-7.
- ¹⁹ דליה הראל, "התפתחות המעורבות הממשלתית בייצור החקלאי – מאז סוף שנות ה-80", בתוך: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, *דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר 1999* (ירושלים: משרד החקלאות, יולי 2000), עמ' 53.
- ²⁰ ד"ר דן גלעד, *כלכלת ישראל: התפתחות, מאפיינים, מדיניות* (ללא ציון מקום: משרד החינוך, 1998) מצוטט ב: הספרייה הטכנולוגית של מטה, <http://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=4131> (31 במרץ 2006).
- ²¹ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, והסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית, *הספר הירוק 2 – מדיניות לחקלאות ולכפר בישראל* (ללא ציון מקום: משרד החקלאות, יוני 1996), עמ' 2.
- ²² סבסוד תשומות המים; סבסוד השקעות הון בענף הרפת ובפרויקטים המביאים לחיסכון בשימוש במים, כגון השבת מי קולחין ותפיסת מי שיטפונות; סבסוד ביטוח ומתן ביטוח חקלאי (הביטוח החקלאי המסובסד נחלק לשניים: א. ביטוח נזקי טבע, כאשר כ-80% מהביטוח החקלאי כנגד נזקי טבע נעשה באמצעות הקרן לביטוח מפני נזקי טבע בע"מ [קני"ט], חברה ממשלתית, הנמצאת בבעלות הממשלה והחקלאים. השתתפות הממשלה בסבסוד הפרמיות בתחום זה הסתכמה בשנת 2005 ב-27 מיליון ש"ח. ב. ביטוח אסונות טבע, כאשר בשנת 1999 נחתם הסכם בין הממשלה וקני"ט בנושא ביטוח אסונות [ביטוח רב סיכוני]. לפי ההסכם מנפיקה קני"ט פוליסות ביטוח נגד אסונות טבע לענפי הפירות וההדרים והממשלה משתתפת בסבסוד הפרמיה; סבסוד השוק המקומי, כאשר עיקר הסיוע ליצרני התוצרת לשוק המקומי מתבצע באמצעות תמיכה בענפים להם תרומה משמעותית לשמירה על קרקעות כגון גידול חיטה וגידול עדרי בקר לבשר, ובאמצעות סובסידיה ישירה לחקלאי הגליל העוסקים בענף הלול; מתן שירותים, כגון הדרכה חקלאית; מחקר ופיתוח, למשל מימון מחקרים חקלאיים באמצעות המדען הראשי; ייצוא, כאשר כ-70% מהייצוא החקלאי מתבצע באמצעות חברת הייצוא החקלאי – "אגרוסקו" שהנה חברה מעורבת (בבעלות משותפת של הממשלה, של תנובה ושל מועצות הייצור החקלאיות). הממשלה מסבסדת עד לשיעור של 40% מההוצאות, את פעילות קידום המכירות לתוצרת חקלאית בשווקים בחו"ל. בנוסף, משתתפת הממשלה בפעילויות שונות לקידום הייצוא כגון מימון משלוחי ניסיון של תוצרת וסבסוד מחקרים והשקעות הון המיועדים להגדלת הייצוא. משרד האוצר, *הצעת תקציב לשנת הכספים 2005* ודברי הסבר מוגשים לכנסת ה-16, *משרד החקלאות ופיתוח הכפר והסעיפים הצמודים לו*, חוברת יט (ירושלים: משרד האוצר, אוקטובר 2004), עמ' 35-37.

גרף: 8



מקור: עיבוד ל: פרופ' יקיר פלסנר, ראיון עם המחברת, 5 בפברואר 2006.

¹ עיבוד ל: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, גף חקלאות (קובץ excel פנימי).
² משפחה ענייה, על פי הגדרת הביטוח הלאומי, היא משפחה אשר הכנסתה נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית הקבועה ברשימת כלל ההכנסות במדינת ישראל (המדורגת בסדר יורד מההכנסה הגבוהה ביותר לנמוכה ביותר). נכון לשנים 2005-6 חיות בישראל: 404,500 משפחות עניות בהן 1,630,100 נפשות ו-775,400 ילדים (לאחר מיסים ותשלומי העברה). המוסד לביטוח לאומי, דו"ח העוני והפגרים בהכנסות לשנת 2005/06, (2007), עמ' 9. תחולת העוני בקרב משפחות בהן ראש המשפחה קשיש, כאשר ההכנסה הנבדקת היא לאחר תשלומי העברה ומיסים, ניצבת על 22.9%. שם, עמ' 10.

3

The JDC – Brookdale Institute, "Update on Food Security in Israel: Highlights of the Findings" (November 2003), pp. 2-3, http://jointnet.org.il/pub/brook/brookdale_new/word_documents/39food-security-apndx1103.rtf (13 במאי 2006)

⁴ בנק מזון, http://www.bankmazon.org.il/page.asp?page_parent=370 (5 באוגוסט 2007).
⁵ מועצות הייצור – גופים שהוקמו ועוגנו בחוק משנת 1959. עיקר תפקידן נעוץ בהכוונת הייצור על פי הנחיות שר החקלאות, הסדרת כללי הסיווג, המיון, הסימון והטיפול בתוצרת לאחר קטיף, הסדרת השינוע וכללי המסחר בתוצרת (משווקים מורשים, כללי איכות, שיטות מסחר, וכו'), רישוי, בקרה, ופיקוח על הנושאים שפורטו עד כה, פרסום מידע שוטף על הכמויות המשווקות בארץ ובחו"ל והמחירים המושגים (בשווקים העיקריים) ותחזיות לטווח קצר, ניהול קרנות עודפים, יזום מחקרים הקשורים בענף ובמוצרים, מחקרי שוק וכו'.

⁶ עיבוד ל: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, גף חקלאות (קובץ excel פנימי).

⁷ הארץ, 18 במרץ 2006.

⁸ הארץ, 31 במאי 2004.

נספח 3

סיוע לנזקקים - הגדלת הכנסה במוצרים למול הגדלת הכנסה בכסף – ניתוח כלכלי

לאור האמור לעיל, בהתייחס לענף החקלאות, סיוע לנזקקים קביל בשתי צורות. באמצעות סיוע כספי ובאמצעות מוצרי מזון. גרף 8 והניתוח הכלכלי העוקב יבהירו מי משני האמצעים עדיף מנקודת ראותם של הנזקקים. נגדיר תחילה מספר מונחים החיוניים לניתוח: קו תקציב – מגבלת התקציב לה כפוף הפרט בבחירת סל המוצרים אותו ירכוש. ניתן לרכוש סל מוצרים שעלותו פחותה או שווה לסך המגבלה, אך שאינה חורגת ממנו. קו התקציב מיוצג באיור 3 על ידי הישרים DE ו-GF. GF מייצג תקציב גדול יותר המתקבל לאחר קבלת הסיוע. עבור הישר DE, כאשר יוציא הצרכן את כל הכנסתו על מוצרי מזון יימצא בנקודה E, כאשר יוציא הצרכן את כל הכנסתו על "שאר המוצרים" יימצא בנקודה D. שאר הנקודות ייצגו שילובים של השניים ברמות שונות בהתאמה. פונקצית תועלת – עקומה המייצגת סלי תצרוכת שונים, אשר התועלת לפרט, הנגזרת מצריכתם, זהה. העקומות המעוגלות המופיעות במערכת הצירים מייצגות מערכת של עקומות שוות תועלת (ככל שננוע לכיוון צפון מזרח רמת התועלת תגדל) דוגמא לעקומה שכזו מיוצגת על ידי העקומה II. הסל האופטימאלי עבור הצרכן הוא זה הממצה בצורה מלאה את התקציב הנתון לו ואשר ממקסם את תועלתו. זוהי נקודת ההשקה בין הישר המיוצג על ידי קו התקציב לבין עקומת התועלת.

בגרף 8 הצרכן נהנה ממוצרי מזון (ציר X) ו"שאר מוצרים" (ציר Y). הישר DE מייצג את מגבלת התקציב ההתחלתית של נזק מסוים. סל A הנו סל התצרוכת האופטימאלי עבור הצרכן במצבו ההתחלתי (טרם קבלת הסיוע). בנקודה זו בוחר הצרכן לצרוך כמות X_1 ממוצרי המזון וכמות X_2 מ"שאר המוצרים". בשלב הבא, זוכה הפרט לקבל סיוע. לאחר קבלת סיוע במוצרי מזון בלבד מיוצג קו התקציב החדש על ידי הישר CF. אציין כי ישר זה אינו חותך את ציר ה-Y שכן מתן הכנסה במוצרים אינו מאפשר לפרט לרכוש יותר משאר המוצרים. המתנה מיוצגת על ידי הקו EF. אם היה ניתן הסיוע בכסף, אז היה ממשיך הישר עד לנק' החיתוך עם ציר Y בנקודה G. גידול מסוג זה בהכנסה היה למשל מאפשר לצרכן, לו זה היה רצונו, להגדיל את הכמות הנצרכת משני המוצרים ולהימצא בנקודה B. מאחר שזה היה הסל האופטימאלי בעבור הצרכן במגבלת תקציב חדשה זו, הייתה מתבצעת השקה מושלמת בין עקומת התועלת לקו התקציב. מאחר שבהגדלת ההכנסה במוצרים אין לצרכן אפשרות לרכוש כמות גדולה יותר מהמוצרים האחרים, הוא נאלץ להסתפק בכמות המקסימאלית אותה יכול לרכוש באמצעות הכנסתו המקורית וליהנות מכמות גדולה יותר של מוצרי מזון, כלומר יימצא בנקודה C. בנקודה זו אין בחירתו של הצרכן אופטימאלית מבחינתו ולכן לא מתקיימת השקה בין העקומות בנקודה C. המסקנה הנגזרת היא, כי מנקודת ראותם של הנזקקים, סיוע במוצרי מזון הנו פתרון נחות לעומת סיוע כספי.

נספח 2

משקלה של התמיכה בחקלאות לפי מדדים עיקריים, 1959-1972

השנה	הסובסידיה לנפש בל"י (במחירים שוטפים)	הסובסידיה כאחוז מערך הייצור החקלאי (אחוזים)	הסובסידיה כאחוז מההכנסה הפנויה (אחוזים)
1959	23.4	6.7	3.7
1960	25.9	7.3	4.8
1961	24.3	6.1	3.0
1962	31.8	7.5	3.6
1963	39.9	8.1	4.2
1964	49.3	9.7	4.5
1965	57.5	10.8	4.6
1966	52.2	9.5	4.4
1967	57.8	9.6	4.4
1968	57.3	9.1	4.2
1969	46.5	7.1	3.2
1970	44.7	6.7	3.3
1971	53.0	6.4	2.4
*1972	56.8	6.4	1.0

* משוער – (נכון לכתיבת מסמך המקור)

מקור: משרד החקלאות, המרכז לתכנון ופיתוח חקלאי התיישבותי, האגף לסקר וייעוץ כלכלי, סובסידיות בחקלאות (תל-אביב: משרד החקלאות, מאי 1973), עמ' 7.

נספח 1

סקירה הלכתית, הרב שמחה הכהן קוק, הרב הראשי של העיר רחובות

איסור השמדת המזון מוכר זה עידן ועידנים. על פי הרב הראשי של העיר רחובות, הרב שמחה הכהן קוק, "מצד ההלכה יש לשאול: האם יש בכך משום איסור בל תשחית או איסור צער בעלי חיים, לגבי עופות או דגים.⁹² ההלכה היהודית קובעת ש"בל תשחית" הוא איסור להשחית עץ מאכל או דבר שיש בו צורך לאדם, כפי שנאמר בתורה, "כי תצור אל עיר...לא תשחית את עצה לנדח עליו גרזן כי ממנו תאכל". רק עץ אשר אינו עץ מאכל אפשר לכתר (דברים, כ, יט-כ).⁹³ במסכת פאה קיימות התייחסויות נוספות לנושא טיפול בעודפים. להלן מקצת ההתייחסויות: "ובקצרכם את קציר ארצכם לא תכלה פאת שדך לקצור, ולקט קצירך לא תלקט. וכרמך לא תעולל ופרט כרמך לא תלקט, לעני ולגר תעזב אותם אני ה' אלוהיכם" (ויקרא י"ט, ט-י). "ובקצרכם את קציר ארצכם לא תכלה פאת שדך בקצרך ולקט קצירך לא תלקט, לעני ולגר תעזב אותם אני ה' אלוהיכם" (שם כ"ג, כב). עוד נאמר, "כי תקצר קצירך בשדך ושכחת עומר בשדה לא תשוב לקחתו לגר ליתום ולאלמנה יהיה, למען יברכך ה' א-לוקיך בכל מעשה ידיך. כי תחבוט זיתך לא תפאר אחריו, לגר ליתום ולאלמנה יהיה. כי תבצר כרמך לא תעולל אחריו, לגר ליתום ולאלמנה יהיה..." (דברים כ"ד, יט-כב).

לדברי הרב קוק, אין סוגיית הפאה רלוונטית כיום שכן אין נוהגים כיום האביונים לתור אחר עיזבונות השדה והמטע (להוציא פעילות מאורגנת כפי שמובא במחקר לעיל) ומה שנעזב נותר לציפורים.⁹⁴

בהתייחס לסוגיית הצדקה, מצטט הרב קוק:

"תניא ר' גמליאל אומר (דברים יג) ונתן לך רחמים ורחמך והרבך כל המרחם על הבריות מרחמין עליו מן השמים וכל שאינו מרחם על הבריות אין מרחמין עליו מן השמים" (שבת, קנא). "משגשג ארחתיה דאימיה משמיה דר' אלעזר מאי דכתיב (ישעיהו נט) וילבש צדקה כשריון לומר לך מה שריון זה כל קליפה וקליפה מצטרפת לשריון גדול אף צדקה כל פרוטה ופרוטה מצטרפת לחשבון גדול" (בבא בתרא ט').

"מעשה בבנימין הצדיק שהיה ממונה על קופה של צדקה. ובאתה אישה אחת לפניו. אמרה לו: רבי פרנסני. אמר לה: העבודה שאין בקופה של צדקה כלום. אמרה לו: רבי אם אין אתה מפרנסני הנני מתה וארבעה בנים. עמד ופרנסה משלו. לימים חלה בנימין הצדיק והיה מצטער על המיטה. אמרו מלאכי השרת לפני הקדוש ברוך הוא: ריבונו של עולם, אתה אמרת 'כל המקיים נפש אחת מישראל (מעלה עליו הכתוב) כאילו קיים עולם מלא'. בנימין הצדיק שקיים אלמנה וארבעה בנים על אחת כמה וכמה..." (אבות דרבי נתן, פרק ג').

התייחסות חלקית מאוד זו של המקורות מחזקת את התחושה שיש לאכוף את האיסור על השמדת מזון, ולסיוע לנזקקים.

■ יש לשקול מחקר עתידי המטפל בדרך הטובה והיעילה ביותר לבניית אותה רשת סיוע ארצית שתטפל בהצלת מזון, איסוף תרומות וציוד וחלוקתם בין העמותות השונות. מהו יחס ההשתתפות האופטימאלי בין המגזר הציבורי, העסקי והפילנתרופי. יש לחקור את מידת התנודתיות ביצירת העודפים, ליצור תחזיות מתאימות ולחשוב על דרכים למלא את החסר במידה וקיימת שנה בה לא נרשמים עודפי ייצור. עוד חשוב לבדוק מהי הדרך הטובה ביותר לשלב את הנזקקים כגורם אקטיבי בתהליך הצלת המזון וחלוקתו. שיתוף מסוג זה עשוי לדרבן את הנזקקים לעשייה בחייהם על פני המתנה פסיבית לסיוע.

- במסגרת המלצות דו"ח דברת והיערכות בתי הספר לקראת יום לימודים ארוך בכל מוסדות הלימודים, יש לשקול הפעלה פרטנית של מפעל ההזנה והפקעת הביצוע המרוכז מידי הממשלה והשלטון המקומי. מתן אוטונומיה לבתי הספר בביצוע מפעל ההזנה, תחת תקנות בריאות וכשרות שונות, תסלול את הדרך לכניסתם של מגוון עסקים קטנים בינוניים ואולי בתנאים מאוד מסוימים אף ביתיים, שיוכלו להתחרות ביניהם – בהליך מכרזי – על אספקת המזון. במסגרת הסיוע לנזקים יסובסדו הארוחות באמצעות תקציב המדינה בצורה דיפרנציאלית על ידי מתן החזרים כספיים לבתי העסק. חקיקה המקבילה לזו הקיימת בארצות הברית, המגבילה את רמת השומן בארוחה המסופקת, תעשיר את הביקוש לתוצרת חקלאית טרייה באופן שיסייע להגברת הייצור החקלאי.
- בהינתן נתוני העוני והמצוקה בארץ יש לחוקק חוק האוסר השחתת מזון ראוי לאכילה בקרב גופים ציבוריים (ביניהם צה"ל).

■ המלצות לביצוע בטווח הזמן הארוך

- בשלב הראשון יש לבצע שינוי חקיקה כגון הסרת הפטור על הסדרים כובלים בחקלאות. הסרת הפטור תסייע בהגברת התחרותיות בענף (לרווחת כלל הפרטים) ובצמצום פערי התיווך (ועלותם) בין היצרן לצרכן.
- יש לבטל מתן סובסידיות לסקטור החקלאי. הסובסידיות משמרות את חוסר יעילותו של הענף, פוגעות ברווחיותם של היצרנים היעילים על פני זמן וכן ברווחה החברתית. שיבוש יחס המחירים התחרותי ויצירת תחרות מוגבלת, מביאה לתופעות לא רצויות כגון היווצרות עודפי ייצור כשירים למאכל המועברים להשמדה ורמת מחירים גבוהה יחסית לצרכנים. מעבר לסיוע המקומי שיעניק מהלך של ביטול סובסידיות, תחשב ישראל, בזירה הבינלאומית למסייעת מרכזית למדינות המפותחות.
- בתגובה לביטול הסובסידיה יש לאפשר ליצרנים שאינם רווחיים דיים להצהיר על רצונם לפרוש מן הענף. תחת הגדרות גיל וכשירות שונות יש לבדוק הענקה של קצבאות או מענקים חד פעמיים בהתאמה וכן סיוע מקצועי בהסבת תחום העיסוק.
- בכספי הסבסוד המופקעים מן הענף, יש ליצור רשת סיוע לאומית בפריסה ארצית רחבה כדוגמת ה-America's Second Harvest. הרשת תיבנה על בסיס פילנתרופי עסקי (חברות תוכלנה לתרום אחוז מסוים מהפדיונות שלהן בתמורה לקמפיין להגברת הדימוי הציבורי) וממשלתי. רשת זו תרכז את רישום ארגוני ועמותות הסיוע השונים, תרכז פניות של חברות מזון וחקלאים מקומיים עבור תרומות מזון ועודפי ייצור ותעסוק בהפצתם על פי שיקולי גודל, מספר מקבלי שירות סוג הסיוע וכיוצא ב. גם במקרה זה יש לוודא הגנה משפטית על תורמי המזון והקלות במיסוי ברמות שונות.
- אפשרות נוספת לשימוש בכספי הסובסידיות היא הרחבת מפעל ההזנה כפתרון חלקי לבעיית האי ביטחון תזונתי בקרב ילדים. בכדי לא לעודד השמדת מזון, תשלם ממשלת ישראל לחקלאים ותעביר התוצרת ישירות לספקי המזון. הרחבה של מפעל ההזנה תספק ארוחה חמה

המלצות

לאור כל האמור לעיל מסתמנות המלצות המתייחסות לשינויים מבניים ולשינויי חקיקה בטווח הזמן הקצר והארוך. שינויים אלה כוללים את הטיפול בעודפי היצור הקיימים בחקלאות ושינויי מדיניות מרחיקי לכת.

■ המלצות לביצוע בטווח הזמן הקצר

- יש להקים גוף מתאם בשיתוף משרד החקלאות וארגוני המגזר השלישי, שירכו פניות מחקלאים על קיומה של תוצרת חקלאית קטופה סוג ב' שאינה נמכרת בשווקים, או שנותרת על העצים או בשדות (עודפי יצור שאינם מדווחים). פניות אילו ירוכזו על ידי הגוף המתאם ויועברו לארגונים העוסקים בהצלת מזון. אלו ידאגו לקבוצות מתנדבים שיעסקו בקטיף וידאגו להפצת התוצרת בין הנזקקים.
- על מנת שגוף זה יפעל ביעילות המרבית ובשיתוף פעולה מלא, תוך דאגה מקסימאלית לאינטרס החקלאים, יש לוודא שארגוני המגזר השלישי, באשר הם, יערכו למערכת רישום מאורגנת וחופפת שתתעד את הנזקקים המסתייעים בשירותיהם וכן את מעקב משרד הרווחה אחר מצבם. כיום יש אפשרות שמי שנזקק בעבר לשירותי סיוע לא נזקק להם כיום, אך בשל העדר רישום ומעקב משותפים של העמותות לא בהכרח ניתן לדעת זאת.
- יש לשקול שילוב הנזקקים במערך הקטיף והאסיף של התוצרת באופן שיאפשר תגמולם במוצרי מזון – מעבר לסיוע הרגיל הניתן להם במסגרת העמותות.
- על מנת לעודד חקלאים לשאת במפעל המשותף, יש לשקול הקלות במיסים על הייצור. הקלות אלו יעודדו יצרנות ויפחיתו במחיר לצרכנים. כמו כן יש לתקן תקנות שיגנו על החקלאים מפני תביעות משפטיות שונות לאחר העברת תוצרתם לנזקקים.
- טרם השמדת העודפים פונות מועצות היצור לתעשייה ולייצוא במגמה לנסות ולהשיג מחירי תוצרת גבוהים ככל הניתן. עם זאת התמורה הניתנת עבור התוצרת מזערית. בכדי לקדם את מכירת התוצרת על פני השמדתה, יש לפרסם בהליך מכרזי את עובדת קיומם של עודפי ייצור, או לחילופין יש ליידע על מועד פינוי ומכרז עתידיים. במכרז יש לכלול סעיף המקנה יתרון לעסקים קטנים ככלל ולעסקים הלוקחים חלק במפעל ההזנה הבית ספרי בפרט. הדבר יסייע בעלויות ייצור נמוכות לעסקים והשגת תמורה לחקלאים עבור תוצרתם (במקרה של חקלאים שמכסת פינוי העודפים שלהם תמה יאפשר הליך זה תמורה כל שהיא עבור תוצרתם).
- שימוש אפשרי נוסף עליו ניתן להמליץ הוא רכישת עודפים מרוכזת בעלות מוזלת על ידי בתי ספר כחלק מתוכנית לימודית עיונית ומעשית כפי שמקובל ב-Iowa ובקנדה. התוכנית תעודד תזונה נכונה ובריאה, הכוללת אכילת מזונות עתירים בסיבים תזונתיים ותכולת תכנים עיוניים והתנסות מעשית בבישול ובירידה לשטחי הגידול. יצירת קשר בין מגדלים מקומיים לבתי הספר השונים תוכל לסייע בתקומת לימודי החקלאות והחוות החקלאיות. הילדים יובאו לשטחי הגידול בצורה מאורגנת, יסייעו בקטיף ובאריזה. בתום התהליך יתאפשר תהליך מכירת תוצרת במחירים מוזלים ותרומה לנזקקים. הדבר יסייע בקידום מטרות בריאותיות ובהקניית ערכים הומניטאריים שונים ויאפשר חיסכון בעלויות הקטיף ואיסוף ותמורה מסוימת עבור התוצרת.

מנהל שירותי המזון הוא לרוב האיש המבצע את רכישות המזון עבור בית הספר. מנהלי שירותי המזון רוכשים מפחות מעשרה ספקים בדרך כלל. התשלום עבור המזון מבוצע לרוב באמצעות משרד העסקים המחוזי ומועצת החינוך מספקת את האישורים לתשלומים המתבצעים לרוב תוך 30 יום. המזון מגיע לרוב ישירות לבתי הספר בהם הוא יוגש. מנהלי שירותי המזון צריכים לדאוג למספר דברים בטרם ירכשו מוצרי מזון ותוצרת מקומית טרייה – יעילות כלכלית (השגת של מזון איכותי במחירים תחרותיים שיענו על תקציב בית הספר), עונתיות וזמינות של מוצרי מזון (העשרת תפריטים קיימים וחדשים בהתאם לזמינות הגידולים החקלאיים הקיימים בכל עונה), מארזי המוצרים וקיום תווית במגמה לענות על הרגולציות השונות בנושא איכות המוצרים וכמובן יעילות ההזמנות והתשלום ליצרנים. טיפול מסור בכל אחת מהנקודות המצוינות תגדיל את סיכויי של המגדל המקומי למכור את תוצרתו לבית הספר המחוזי. המגדל ישווק תוצרתו או כיחיד או במסגרת מאמץ משותף של מספר חקלאים באמצעות גוף מאורגן.⁹⁰

מאז 1996, תוכנית ארוחות הצהריים הפדראלית מחויבת לעמוד בסטנדרט לפיו אחוז השומן בארוחה לא יעלה על 30 אחוז כאשר אחוז השומן הרווי לא יעלה על 10%. בנקודה זו נפתחה הדרך לקפיטריות שונות המציעות מזון בריאות. בקליפורניה The Dole Nutrition Institute תרם 50 ברי סלט ניידים. במספר מקרים בתי הספר מבקשים להרחיק ילדים מרעיון המזון המעובד על ידי הפגשתם עם החווה היצרנית המקומית. ב-Santa Fe, קיים מלכ"ר שנקרא "Farm to Table" המביא לתלמידי בית הספר תוצרת חקלאית טרייה במסגרת תוכנית חטיפים בריאים.

דוגמא נוספת להחדרת המזון לבתי הספר היא מכונות המזון להן כוח שוק גדול במיוחד מתוך שוק המזון בבתי הספר. אנו מכירים מכונות אילו בתצורה של משקאות קלים, ממתקים וחטיפים מלוחים. מזונות אילו המוצאים מהמכונות מהווים "מזון תחרותי". בתי הספר מרוויחים בין 15 ל-20 סנט על כל דולר שנמכר באמצעות מכונות אילו. במקומות בהם ילד יכול לבחור בין להוציא את כספו על ארוחה מזינה לבין לרכוש חטיף מלוח – לא תמיד הבחירה הרצויה מתבצעת אם המכונות יכילו מוצרי בריאות ייתכן וחשש ההורים יוסר.⁹¹

באופן מפתיע מסתבר שגם לענף ההיי טק יש מקום בתחום -- יזם בשם סטפן מון יסד חברה הפועלת באמצעות האינטרנט בשם Tuck-shop. החברה מציעה שירות המאפשר להורים להזמין ארוחות צהריים לשעות הלימודים בבית הספר עבור ילדיהם, ולשלם עבורן דרך האינטרנט. המידע על השירות נשלח ל-2,700 בתי ספר במדינות השונות ולפי מור המשוב עד כה חיובי למדי. להורים יש שליטה מלאה על בחירת התפריט עבור הילדים, באופן המאפשר להם להרכיב ארוחה על פי כללי התזונה הנכונה לילדיהם. האדמיניסטרציה בין בתי הספר לספקי המזון פחות מסורבלת, ומובטח להורים שהכסף הניתן לילדים עבור ארוחות צהריים בבתי הספר ממוצה על מטרה זו ולא על דברים אחרים. אתר זה יאפשר דף בית לכל בית ספר שיירשם לשירות תוך מתן חופש מלא בעיצוב האתר במסריו ובקישור לאתר בית הספר. מעבר לכך, לכל בית ספר רשום תינתן האפשרות למכור שטח פרסום מסוים לחברה מסוימת ובכך אף להימנע מתשלום העלות השנתית, כך שהרעיון משווק כמרכיב רווח ולא כמרכיב עלות עבור בית הספר. עלות רישום ובניית האתר עבור בית ספר בודד – \$10,000. בנוסף קיימת עלות שנתית של \$250.⁸⁹

כאמור, הגדלת ביקושים לתוצרת חקלאית טרייה מצד בתי הספר מייטיבה עם החקלאים שכן היא פותחת בפניהם נישת צרכנים לא מבוטלת. מסתבר כי קשר ישיר בין בתי הספר לחקלאים הוא קשר חיובי המניב תועלות לשני הגופים. כך למשל במדינת Iowa בכל שנה רוכשים בתי ספר יסודיים תיכוניים וחטיבות ביניים כמויות גדולות של מזון לתוכניות ארוחות הבוקר והצהריים. קישור ישיר בין בתי הספר למגדלים המקומיים יכול להסב תועלת לשני הצדדים. למעשה הרכישה הישירה נוסתה במספר תוכניות ניסיון ברחבי הארץ. לעיתים קרובות רכישה זו נגזרת מתוכנית הלימודים של בית הספר המשלבת ביקורי חקלאים בבית הספר או ביקור תלמידים בשטחי הגידול המקומיים. לכל בית ספר כמעט ישנה תוכנית הזנה שהוא מפעיל עבור התלמידים. קרוב ל-20% מהילדים משתתפים בתוכנית ארוחת הבוקר. בד"כ 70-90 אחוז משתתפים בתוכנית ארוחת הצהריים. אחוזים אלה מהווים כוח שוק פוטנציאלי לא מבוטל.

ארוחת בוקר כוללת לרוב הגשה של חלב, מיץ פירות או פרי, ושתי תוספות כגון דגני בוקר וטוסט או חביתיות. המחיר הממוצע הנגבה עבור ארוחת בוקר ניצב על \$1. ארוחת צהריים כוללת שתי מנות של ירקות ו/או פירות, 2 מנות הגשה של לחם או מוצר דומה, קינוח ומנת חלב. המחיר הנגבה עבור ארוחת הצהריים נעה בין \$1.30 ל-\$1.80. בתיכונים ובחטיבות ביניים סכומי הגבייה גבוהים יותר בשל גודל המנות המוגשות. מרבית בתי הספר זכאים לקבל מוצרי מזון באמצעות משרד החקלאות. התוכנית מספקת מגוון מוצרים קפואים או עמידים הכוללים עוף או בשר, קמח, פירות, ירקות וכו' בעלות נמוכה למדי. בתי הספר רוכשים מוצרים אילו ממקור זה ולא

כך למשל הגברת קרליס פתחה בטקסס עסק משפחתי. גב' קרליס משמשת כיועצת כללית בעסק "The paper plate". מתוך ניסיונה כאם וכעורכת דין הבינה גב' קרליס כי קיים פוטנציאל שוק עבור אוכלוסיה מבוססת בעלת ביקוש למשלוחי אוכל. אמה של גב' קרליס, המשמשת כיום כנשיאת החברה, החליטה בתחילת הדרך גם היא להשקיע ברעיון. יועץ עסקים קטנים בעיר דאלאס הסב את תשומת ליבן של השתיים לכך שנפתח בית ספר פרטי למחצה, שיתכן ויתעורר בו הביקוש לארוחות צהריים מוכנות. על מנת לסייע במימון ובארגון העסק הצטרף גם אחיה של גב' קרליס למיזם. באוקטובר 1998 החלה החברה באספקה של 67 ארוחות צהריים – השלושה קנו, הכינו, העבירו והגישו לבדם ללא סיוע נוסף. הסתבר להם שהזנת התלמידים הסבה להם רווח שאפשר להם להזין גם את עצמם. ב-1999 החברה ביקשה לעבוד עם בית ספר נוסף. כיום לחברה 53 מועסקים, העוסקים בהכנה ובהגשה של 6,500-7,000 ארוחות צהריים וכ-2,000 ארוחות בוקר ביום לבתי ספר פרטיים ופרטיים למחצה. האוכל מוגש או על ידי בית הספר או על ידי צוות החברה. ב-2004 החברה צברה ממכירות 2.8 מיליון דולר וב-2005 3 מיליון דולר. בשנה שעברה קיבלה החברה מינוי מטעם המדינה לשירות ניהול מזון. מינוי זה מאפשר לה לספק ארוחות צהריים לכל בית ספר ציבורי בטקסס.⁸⁶

דוגמא לשימוש אינטנסיבי בפירות וירקות טריים היא תוכנית ה-HSLP (Healthy School Lunch Program) שמאורגנת בידי ארגון ה-Earthsave Canada. מטרת התוכנית היא ליצור שימוש אינטנסיבי במזונות מזינים ובריאים בבתי הספר בוונקובר אשר בקנדה תוך צמצום ברור של אפשרויות הבחירה הפחות בריאות. הרעיון הוא לבסס את המנות המוצעות על רכיבים צמחיים. הזנה צמחית זו הנה נגישה לכל ועוקפת מגבלות דת, תרבות ותזונה שונות. במסגרת תקציבית נוקשה נראה כי אידיאלי לבסס את הארוחות על רכיבים טריים ובריאים. בניית התוכנית מבוססת על מפגשים אישיים של צוות התוכנית עם אנשי בית הספר במגמה לסייע להם לעצב מדיניות תזונתית שמתאימה לצרכי ילדי בית הספר. עבור מספר בתי ספר די בכך שיציעו מזון שאינו מטוגן, עבור בתי ספר אחרים די בהכנסת מכוונות המכילות מוצרי מזון צמחיים אותם ניתן לשלוף בעבור תשלום כספי במטבעות או בפתיחת בר סלטים במסגרת קפיטריה בית ספרית. כיום התוכנית מיושמת בצורה ניסיונית בשני בתי ספר בוונקובר, במקביל לתוכנית שפים המגיעים לבתי הספר וביחד עם תלמידי בית הספר מנסחים מרשמים טעימים על בסיס מוצרים צמחיים.⁸⁷

בדוגמא נוספת, נעשה שימוש בפירות המשמשים כעודפי ייצור ונמכרים במחירי הפסד. ילדי בית ספר באורגון מנסים פריט חדש בארוחת הצהריים: פירות מבעבעים שחברת Fizzy Fruit Co. מקווה שיובילו לרווחים מבעבעים. המייסד גלן קאופמן גילה מוצר זה באמצע שנות ה-90, כאשר בשיט שביצע אכל אגסים שהונחו בתוך מיכל קרח יבש, העשוי פחמן דו חמצני. האגס היה מתוק ותוסס, ומאז קאופמן ביקש לפרסם את הרעיון. ספק ארוחות הצהריים Sodexo

• America's Second Harvest – The Nation's Food Bank Network (להלן)

(ASH)

America's Second Harvest היא הרשת הגדולה ביותר בארה"ב בה חברים למעלה מ-200 בנקי מזון וארגוני סיוע לנזקקים בפריסה ארצית. הרשת מסייעת לכל 50 המדינות, לוושינגטון D.C. ולפורטו-ריקו. הרשת מצילה ומפזרת כ-2 מיליארד פאונד (908,000 טון) של מוצרי צריכה ומזון בשנה. ה-Ash תומכת בקרוב ל-50,000 סוכנויות סיוע מקומיות המציעות קרוב ל-94,000 תוכניות לנזקקות כגון אגירת מזון, בתי תמחוי, מקלטי חירום, תוכניות לאחר שעות בית הספר וקפה ילדים.⁸³ בין התוכניות בהן תומכת Ash:

Backpack program: התוכנית מספקת לילדים נזקקים תיקי גב מלאים במוצרי מזון מזינים ובמזון קל להכנה בזמנים בהם ארוחות מוזלות או ללא תשלום אינן בנמצא; **Community Kitchen:** תוכנית המספקת תרגול בעבודות קולינאריות לבעלי הכנסה נמוכה, במגמה לספק לאותם פרטים בסיס להשתלבות בעבודות שונות בתעשיית המזון. במקביל תורמים המשתתפים לקהילה בהכנה של מאות ארוחות מזינות המועברות לתוכניות סיוע שונות; **Fresh Food Initiative:** התוכנית כוללת שותפות עם מגדלים, בתי אריזה, ומומחים מעולם התעשייה אשר מסייעים ל-Ash לזהות ולהציל מקורות מזון גדולים הכוללים, מוצרי ייצור, ירקות ומאכלי ים. הערך המוסף בתהליך מאפשר לבנקי המזון לקבל ולהפיץ מקורות מזון אילו במאזנים הניתנים להובלה והפצה. מדי שבוע עוסקת ה-Ash בהובלה של 1.8 מיליון פאונד (8,172 טון) תוצרת טרייה. ב-2005 311 מיליון פאונד (141,194 טון), תוצרת חקלאית (בעיקר פירות וירקות) ו-3.3 מיליון פאונד (1,498 טון) של דגים טריים מוקפאים הופצו באמצעות הרשת; **Kids Café:** התוכנית מספקת ארוחות חינם וחטיפים לילדים הבאים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה.⁸⁴

ASH נתמכת בידי תרומות של פרטים, חברות (מזון, הובלה, צריכה וכו') ומוסדות שונים, ביניהם משרד החקלאות האמריקאי. תיתכנה תרומות מזון או תרומת מוצרי צריכה שונים וכן תרומות בעלות אופי כספי. תורמי המזון מוגנים מפני תביעות פליליות ואזרחיות שונות במגמה לעודד תרומות מזון לחיסול הרעב באמריקה. תורמים של עודפי מזון ותוצרת חקלאית עודפת נהנים מהגנה משפטית מלאה, חיסכון בעלויות הובלה השמדה ואחסון, הובלה חינם מכל יעד בארה"ב, אפשרות להפחתה במיסים, הגברת הדימוי הציבורי וכמובן היכולת לסייע למיליוני רעבים בארה"ב.⁸⁵

עסקים קטנים

התעסקות בשירותי מזון כדרך לפתור מצוקות רעב קרב ילדים ומבוגרים כאחד, טומנת בחובה עיסוקים משניים העשויים לתרום להרחבת מעגל תעסוקה והיקפי היצרנות הכלכלית. תחומי ההתעסקות כוללים בתוכם, קטיף, הובלה, הכנת מזון, שיווק, תיאומים ובאורח פלא אפילו היי טק. בארצות הברית ההזנה בבתי הספר מהווה קרקע פורייה לצמיחתם של יזמים

העמותה משמשת כבנק מזון במובן זה שהמזון שנאסף מופץ ליעדים שונים וביניהם: עמותות שונות בפריסה ארצית, מקלטים לילדים, מקלטים לחסרי בית, מרכזים קהילתיים, בתי תמחוי, ארוחות בית ספר וסיוע לקשישים. העמותה מונה תשעה עובדים בשכר, מנכ"ל העובד ללא שכר, ארבע משאיות קירור ו-500 מתנדבים. העמותה מגיעה לחקלאים באמצעות ירידים מטעם משרד החקלאות ומועצות הייצור. האמינות חשובה במובן זה שחקלאי הרואה את שכנו הפותח את שערי השדה למתנדבי העמותה, מתחקה אחר עקבותיו ומציע את שדותיו לקטיפה גם כן. מכירת התוצרת תפגע בשרשרת האמינות ותחטיא את המטרה לשמה יועדה העמותה. כאמור, בשנת 2005 נקטפו 250 טון פירות וירקות מכ-30 חקלאים.⁷⁶ בהינתן שבשנת 2004 הועסקו כ-19,100 חקלאים עצמאיים בענף, חישוב פשוט עשוי להוביל אותנו למסקנה כי קיימת בשדות ובמטעים כמות פוטנציאלית שנתית של כ-160 אלף טון (המהווים בקירוב כ-2% מהיצור החקלאי נכון לשנת 2004) תוצרת חקלאית שאינה מדווחת ונדונה להרס ולריקבון.⁷⁷

• City Harvest

ה-City Harvest משרתת את אנשי העיר ניו-יורק. בשבוע חיים בעיר מעל 260,000 איש רעבים המוזנים באמצעות העמותה. בשנה חיים בעיר כ-1,600,000 אנשים עניים, כ-500,000 ילדים נזקקים וכ-300,000 קשישים נזקקים.⁷⁸

הצלת המזון כוללת כמות מזון יומית של 53,000 פאונד (כ-24 טון),⁷⁹ כאשר מקורות תרומת המזון נחלקים באופן הבא: 42% מהמזון נתרם על ידי יצרני תעשייה וסיטונאים, 23% מהמזון נתרם על ידי מוסדות ללא כוונות רווח ורשויות מקומיות, 12% מהמזון נתרם על ידי מסעדות, ממזללות ועסקי קייטרינג, 7% מהמזון נתרם על ידי חקלאים, עוד 7% נתרמים על ידי תאגידים, קמעונאים ובתי חולים, 6% על ידי חנויות מכולת ו-3% נתרמים על ידי פרטים ובתי ספר.⁸⁰

בשנת 2005 אספה העמותה יותר מ-13 מיליון פאונד (5,902 טון) פירות וירקות טריים, ועדיין כמות זו לא סיפקה את הביקוש הנרחב בקרב האוכלוסייה בעלת ההכנסה הנמוכה בעיר.⁸¹ העמותה מכירה בכך שסיוע לנזקקים אינו בגדר אספקת החסר להם בלבד, אלא בהקניית הכלים להפקת המרב מהמשאבים העומדים לרשותם. לשם כך הוקמו 7 תוכניות לימוד שונות השוקדות על הקניית הרגלים ומידע בתחום התזונה הנכונה בהינתן מגבלת תקציב נמוכה בעיקר בקרב אמהות חד הוריות, קשישים וילדים (במסגרת הבית ספרית). על מנת לספק את הביקוש הנגזר מלימוד זה לפירות וירקות טריים, צוות העמותה החל בקטיפת תוצרת חקלאית בהיקף של מאות אלפי פאונדים שלא נקטפו על ידי החקלאים. החקלאים המקומיים מקבלים תמורה עבור הפירות הקטופים שאינם יכולים להימכר בשווקים בשל אי עמידה בסטנדרט השוק, והנזקקים זוכים ליהנות מיותר מ-80,000 פאונד (כ-36 טון) של תוצרת מקומית טרייה.⁸²

חמור הוא הדבר שבשנה שבה מתקשות העמותות להשיג סיוע לנזקיהן מושמדים, נכון לשנת 2003, 11,422 טון פירות וירקות בעלות כללית של 3.2 מיליון ש"ח (ההבדל בממצאי 2003 למול ממצאי שנת 2004 נובעים מההבדל בביקושים השנתיים, בהיקפי היבול ההתחלתיים וכיצב) ובודאי חמור הוא הדבר שקיימים עודפי ייצור בשטחי הגידול שאין מודעות לקיומם.⁷¹ חוסר רישום ומעקב צמודים אחר הנזקים ומצבם הכלכלי המתפתח לאורך זמן וכן היעדר חפיפה בנתונים בין העמותות והארגונים השונים הינו גם הוא מחדל שיש לטפל בו, אם נרצה לעשות שימוש בעודפי ייצור חקלאיים. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שהעברת עודפי הייצור לפרטים אשר היו יכולים לרכוש תוצרת זו בעצמם או לחילופין שיש סיכוי שעם קבלתם עלולים למכור אותם על מנת להעשיר את פרנסתם, אפשר שיקטינו בצורה ניכרת את נתח השוק של החקלאים ובכך יפגעו בפרנסתם. מעקב ורישום צמודים, תיאום נתונים ופעילות עשויים למנוע פגיעה זו, שכן רק מי שלאחר בדיקה ימצא זכאי יקבל הטבה זו.

• עמותת "משולחן לשולחן"

העומס על מערכות הרווחה בישראל והעמקת הפערים החברתיים הביאה בעשור האחרון לגידול משמעותי בהיקף עבודתם של עמותות וארגונים המסייעים לאוכלוסיות וחלשות כד שתשתיות הסיוע כבר מונחות. כפי שפורט קודם קיימים במדינת ישראל עודפי ייצור בחקלאות שמובלים ברובם להשמדה. כיצד אם כן ראוי לנצל עודפי ייצור בחקלאות לתועלתם של נזקקים?⁷²

דוגמא מצוינת לקיומו של שיתוף הפעולה הנכסף בין הסקטור החקלאי לארגוני המגזר השלישי היא עמותת "משולחן לשולחן" העוסקת בהצלת מזון למען נזקקים ובין היתר פועלת מול חקלאים בהצלת תוצרת חקלאית עודפת.⁷³

בין הפרויקטים אותם מתפעלת העמותה: *פירות וירקות סוג ב*: החקלאי הישראלי הטיפוסי מוכר רק 75%-80% מהפירות והירקות שהוא מגדל. 20%-25% מהמוצרים נחשבים מוצרים סוג ב'. הכוונה היא לפירות וירקות שאינם ייצוגיים מספיק ולכן אינם מתאימים למכירה אך מתאימים ביותר לאכילה. לפני הקמת העמותה רוב החקלאים איתם עובדת העמותה זרקו מוצרים אלו. כעת, העמותה עם צוות מתנדבים ממיינת את מוצרי הסוג ב' ומפיצה את כל הפירות והירקות הטובים, לארגוני הבת של העמותה. העמותה אוספת קרוב ל-25 טון תוצרת בשבוע.⁷⁴

פרויקט לקט: איסוף פירות לישראלים נזקקים – אלפי חקלאים החליטו, כפי שצוין, לא לקצור את כל פירותיהם במהלך תקופת האסוף. בעבר, כל הפירות הללו – אלפי טונות מדי שנה נותרו להירקב ולהיזרק. במהלך פרויקט לקט, העמותה נכנסת לשדות של חקלאים שמסכימים לכך, עם קבוצות של מתנדבים ואוספת את כל הפירות והירקות שלא נאספו. אלפי ישראלים,

ההחזרים הכספיים המתקבלים מתוכנית הקיץ חיוניים לתמיכה פיננסית בתוכניות נוספות המשרתות ילדים הבאים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה ובינונית בזמן החופשה. בקיץ 2004, ההחזר המקסימאלי על עלויות תפעול פר ארוחה במרבית המדינות עמד על \$1.38 עבור ארוחת הבוקר, על \$2.41 עבור ארוחת צהריים או ערב ועל \$0.56 עבור חטיפים. ספקים שונים מקבלים מימון פדראלי עבור עלויות אדמיניסטרטיביות בהתאם לסוג המוסד. ספקים יכולים לקבל עד 13.75 סנט עבור ארוחת בוקר, 25.25 סנט עבור ארוחת צהריים או ערב וכן 6.75 סנט עבור חטיפים.⁶⁸

○ תוכניות הזנה נוספות לילדים:

FSP: Food Stamps Program – מאפשרת למשפחות עם הכנסה נמוכה לקנות מזון עם תלושים (קופונים) שמתקבלים בהתאמה לזכאות המשפחה. מבין המשפחות שמקבלות תלושי מזון, ל-92% יש הכנסות נמוכות מקו העוני, משפחות עם ילדים מקבלות 83% מכל ההטבות, וילדים מהווים כמחצית מאלה שמקבלים תלושי מזון.

ACFP: Child and adult food program – מספקת מזון לילדים שנמצאים במסגרות קהילתיות כמו מועדוניות אחה"צ, מקלטי חירום ותוכניות נוספות בבתי הספר. בנוסף, התוכנית משרתת גם אוכלוסיות נוספות כמו חסרי דיור, קשישים וילדים עם מגבלות. התוכנית מזינה קרוב ל-2.7 מיליון ילדים מדי יום.

תוכנית לילדים תינוקות ונשים (WIC) – מספקת מזון העשרה ונגישות לשירותי בריאות לאמהות, תינוקות וילדים עד לגיל 5, שנמצאים בסיכון לתזונה לקויה. בשנת 2005, בחודש נתון, 7.8 מיליון נשים הרות וילדים השתתפו בתוכנית.⁶⁹

טיפול באי ביטחון תזונתי בקרב נזקקים באמצעות עודפי יצור בחקלאות

בספטמבר 2005 פורסם מחקר מטעם המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, הפורום לשיפור הביטחון התזונתי וקידום אוכלוסיות עניות. מחקר זה מיפה את עמותות המזון בישראל, את היקפן ואת דפוסי פעילותן לשנת 2004. במסגרת מחקר זה בוצע סקר ממנו נגזרו מספר מסקנות מהותיות. העמותות שהשתתפו בסקר מסייעות לכ-474,800 אנשים בישראל בפריסה ארצית. כ-81% מהעמותות משלבות כמה דרכי פעולה כדי לגייס מזון ולסייע לאנשים, כמו בתי תמחוי (בארץ קיימים 23,904 בתי תמחוי בפריסה ארצית) וחלוקת סלי מזון.

רוב הלקוחות של העמותות הם אנשים קבועים, זכאותם נבדקת לעיתים רחוקות ויתכן שהדבר מקשה על קליטת אנשים חדשים הנזקקים לשירותי העמותות. מה גם שהעמותות אינן נוטות לבדוק האם לקוחותיהן נעזרים בעמותות דומות בהנחה שאף עמותה לא יכולה לספק את כל צרכי התזונה של אדם או משפחה. דרכי העבודה בין לשכות הרווחה לבין העמותות נקבעו תוך כדי עבודה והן עדיין בשלבי התהוות, כאשר העמותות מבקשות הפניות מלשכות הרווחה, אולם

SBP: School Breakfast program ○

היקפה של תוכנית זו קטן יותר, ויחסית ליוזמות האחרות, התוכנית החלה בשלב מאוחר יחסית: כתוכנית ניסיונית בשנת 1966, שאושרה בשנת 1975. אחוז ההשתתפות בתוכנית ארוחת הבוקר פחות מאחוז ההשתתפות בתוכניות האחרות, ולכך מספר סיבות: משפחות רבות אוכלות בביתן ארוחת בוקר טרם היציאה מבית, זוהי ארוחה "קלה" יותר לארגון (בבית התלמידים) מארוחת צהריים, ויום החינוך הארוך הנהוג בארה"ב מעודד דווקא מציאת פתרונות לארוחת הצהריים. יחד עם זאת ארוחת הבוקר היא תמיכה חשובה למשפחות מעוטות הכנסה, שלא מספקות ארוחות בוקר או שמספקות ארוחות לא מזינות.⁶⁵

גם בתוכנית זו, בדומה לתוכנית ארוחות הצהריים, קריטריון ההכנסה הוא זה הקובע את גובה סבסוד הארוחה. שלושה מתוך ארבעה בתי ספר המגישים ארוחות צהריים מגישים גם ארוחות בוקר. ביום לימודים רגיל במהלך שנת הלימודים 2003-04 8.7 מיליון ילדים ביותר מ-78,000 בתי ספר ופנימיות השתתפו בתוכנית. מתוכם, 7.2 מיליון, או 82 אחוז, קיבלו ארוחה ללא תשלום או ארוחה בעלות מוזלת. 43 ילדים קיבלו ארוחת בוקר ללא תשלום או בעלות מוזלת על כל 100 תלמידים שקיבלו ארוחת צהריים ללא תשלום או בעלות מוזלת. גם במקרה זה משרד החקלאות האמריקאי, באמצעות שירותי ההזנה שלו, מנהל את תוכנית ארוחת הצהריים בבתי הספר ברחבי ארה"ב. ברמת המדינה הבודדת אחראיות רשויות החינוך המנהלות את התוכנית באמצעות הסכמים עם רשויות ההזנה בבתי הספר. בשנת הלימודים 2004-05 קיבלו בתי הספר החזר כספי מהממשלה הפדראלית בגובה \$1.23 עבור ארוחת בוקר ללא תשלום, \$0.93 עבור ארוחת בוקר מוזלת ו-\$0.23 עבור ארוחת בוקר ששולם עבורה מחיר מלא. תלמידים שחויבו בעלות חלקית לא חויבו ביותר מ-30% מעלות המנה. בשנת הכספים 2004 הוצאה הפדראלית על תוכנית ארוחת הבוקר בבתי הספר עמדה על 1.7 מיליארד דולר.⁶⁶

SFSPC: Summer Food Service Program for Children ○

תוכנית תזונה לחופשת הקיץ מיועדת להבטיח הספקת ארוחה מזינה וסדירה גם בתקופת החופשות מבית הספר. תוכנית התזונה מלווה בפעילויות חינוכיות ופעילויות העשרה: ב-95% מהמקומות בהם מופעלת התוכנית, יש גם פעילויות נלוות לילדים. התוכנית יוסדה בתחילת שנות השמונים, וההשתתפות בה עלתה בעקביות עד שנת 1996, אז נערכו קיצוצים שכללו את הפחתת אחוזי הסבסוד למזון. בשנת 2001, שני מיליון תלמידים קיבלו ארוחות תזונה מסובסדות, ו-1.2 מיליון תלמידים קיבלו ארוחות צהריים בהיותם ב-"Summer school". בשנת 2004 שרתו סך הכול תוכניות הקיץ מעט למעלה מ-3.2 מיליון תלמידים, שהם חמישית מהילדים מהמשפחות הזכאיות לארוחות מסובסדות. שיעורי ההשתתפות בתוכנית משתנים בין המדינות השונות בארה"ב, ונראה כי הדבר קשור לחשיבות שניתנת לנושא על ידי השלטון המקומי.⁶⁷

בקיץ 2003, תוכנית שירותי המזון שירתה קרוב ל-1.8 מיליון ילדים ביותר מ-29,000 מוסדות שתופעלו על ידי 3,400 ארגונים תומכים. למרות שקרוב ל-16 מיליון ילדים תלויים בארוחות המסובסדות באופן חלקי או מלא במהלך שנת הלימודים, פחות מ-1.8 מיליון ילדים

• הזנה בבתי ספר בארצות הברית

תוכניות הזנה בבתי הספר קיימות ומתופעלות כחלק מהמערך החינוכי של בית הספר. לילדים ממשפחות נזקקות, שירות התזונה ניתן במימון חלקי או מלא. ב-30 ביוני 2004, ציין הנשיא בוש את אישור פעילות תוכניות ההזנה בקרב ילדים וכן את פעילות ה-WIC (Women Infants Children) לשנת 2004 בחקיקת חוק אשר הרחיב את הנגישות לארוחות מזינות ולחטיפים למספר רב יותר של ילדים בבתי הספר, בשעות הפעילות שלאחר בית הספר ובמקומות טיפול שונים בילדים. כמו כן מורה החוק על שיפור איכות המזון בתוכניות שיפורטו להלן.⁶⁰

○ NSLP: National School Lunch Program

תוכנית ההזנה בבית הספר החלה בשנת 1946, והיא מספקת ארוחות צהריים מדי יום ליותר ממחצית הילדים בבתי הספר הציבוריים, כשרוב המשתתפים הם ילדים ממשפחות מעוטות אמצעים, שפטורים מתשלום או משלמים מחיר מסובסד, בהתאם להכנסה המשפחתית. עלות הארוחות למשתתפים פחותה מעלות הארוחות לבית הספר.⁶¹ המימון הממשלתי לארוחות משתנה בהתאם לתשלום המשפחות עבור הארוחות. משפחות שילדיהן משלמות עבור הארוחות מכסות כמעט לגמרי את מחיר הארוחה שמוגש לילד. משפחה שהכנסתה קטנה מרמת ההכנסה הגדולה ב-30% מקו העוני, מקבלת ארוחות ללא תשלום. משפחות שמשתכרות ברמות הכנסה הנעות בין 30%-80% מעל קו העוני, משלמות מחיר מסובסד על הארוחות.⁶²

במהלך 2003-2004 יותר מ-28.4 מיליון ילדים ביותר מ-98,000 בתי ספר ופנימיות השתתפו בתוכנית. ביום לימודים רגיל, כ-16.5 מיליון ילדים מסך 28.4 מיליון הילדים המוזנים (או כ-58 אחוז) קיבלו ארוחה במחיר מוזל או ללא תשלום כלל. משרד החקלאות האמריקאי, באמצעות שירותי ההזנה שלו, מנהל את תוכנית ארוחת הצהריים בבתי הספר ברחבי ארה"ב. ברמת המדינה הבודדת אחראיות רשויות החינוך המנהלות את התוכנית באמצעות הסכמים עם רשויות ההזנה בבתי הספר.

התוכנית מספקת החזר כספי פר ארוחה במזומן עבור בתי ספר ציבוריים, בתי ספר פרטיים ללא כוונת רווח וכן עבור פנימיות. בשנת הלימודים 2004-05 בתי הספר קיבלו החזר מטעם הממשל הפדראלי בגובה \$2.24 עבור ארוחה שהוגשה לתלמיד ללא תשלום, בגובה \$1.84 עבור ארוחה בתשלום מוזל ובגובה \$0.21 עבור ארוחה שניתנה בתשלום מלא.⁶³ בנוסף להחזרים הכספיים, קיבלו בתי הספר על פי חוק, בנוסף להחזרים הכספיים, מוצרי מזון מטעם משרד החקלאות בערך של 17.25 סנטים פר ארוחת צהריים מוגשת. ההוצאות הפדראליות לשנה הכספית 2004 עבור תוכנית ארוחות הצהריים נאמדו בכ-6.5 מיליארד דולר.⁶⁴

• קבלני מזון

ספקי המזון נבחרים בהליך מכרזי על ידי "קול קורא" שמפורסם בעיתונות, ומתואם עם מנהלת התוכנית. טבלת המחירים מוגדרת על פי צורת הגשת המזון (חמגשית, תפוזרת), רמת הכשרות הנדרשת (רגילה, בד"צ) וכמות המנות היומית שמספק הקבלן על פי מדרגות – ככל שעולה הכמות יורד המחיר. מחיר מנה ממוצע נע בסביבות 8.5 ש"ח ונקבע על פי הצעות מחיר של קבלנים ושל ה"קול קורא".

העמותה מעסיקה שתי חברות בקרה שמבקרות אצל כל קבלן פעם בחודש ובודקות את כל הנדרש מבחינה תברואתית, תהליכי ייצור, אספקה וכו'. בכל מקרה מועסקים רק קבלנים שבידם אישור של משרד הבריאות. בהתייחס לנושא הכשרות, הקבלנים נדרשים להציג תעודת כשרות, אך לא קיימת בקרה מעבר לכך. קבלני המזון אחראים על הכנת המזון והובלתו לביה"ס/לגן בקלקרים מבודדים המאושרים על ידי משרד הבריאות.

בהתייחס לסוגי העסקים המשתתפים באספקה, ניתן לומר כי הספקים מגוונים בהיקף פעילותם. מבחינת הקרן קיים עניין רב להפעיל ספקים "קטנים" על מנת לעודד תעסוקה בישובים הממוקמים בפריפריה, בכל מקרה מועסקים רק קבלנים בעלי רישיון יצרן ולא עסקים ביתיים. הרכב המנה נקבע על פי הנחיות משרד הבריאות שפורסמו בחוברת "אוכלים וגדלים".⁵⁷

• סובסידיות בחקלאות למול הרחבת מפעל ההזנה – ניתוח מספרי

עלות מפעל ההזנה (נכון לשנת 2006) = 36 שבועות (שבועות הלימוד בשנה לא כולל שבתות, חופשות חג וחופשת קיץ מרוכזת) * 4 ימים בשבוע (4 ימי הזנה מתוך 5 ימי לימוד שבועיים במסגרת יו"א) * 104,000 תלמידים * 8.5 ש"ח לארוחה = 127.296 מיליון ש"ח. נכון לשנת הלימודים תשס"ו, חלקה של ממשלת ישראל במימון הזנת 104,000 התלמידים: 31.824 מיליון ש"ח = 127.296 מיליון ש"ח * 25%. בתרגום אלטרנטיבי של הנתונים נוכל לומר כי, ממשלת ישראל מממנת הזנתם של 26,000 תלמידים בלבד.

לאור הנאמר עד כה בנושא הסובסידיות בחקלאות, מדיניות ארוכת טווח אשר הייתה מבטלת סובסידיות אלו ומממשת אותם באמצעות הרחבת מפעל ההזנה הייתה תורמת להזנתם של כ-541,830 תלמידים,⁵⁸ מספר תלמידים הגדול פי 20.8!!! ממספר התלמידים אותו הזינה ממשלת ישראל בשנת 2006. אשר היוו בשנת הלימודים תשס"ו כ-47% מהלומדים בחינוך היסודי ובגני הילדים הציבוריים וכ-70% מסך הילדים החיים מתחת לקו העוני.⁵⁹

חשוב להבין כי בפועל יוחזרו באופן חלקי כספי הסבסוד המופקעים לענף החקלאות, שכן הפירות והירקות מהווים רכיב עיקרי במנה המוגשת. הרחבה של מפעל ההזנה תרחיב באופן משמעותי את הביקוש למוצרים חקלאיים אלו. מעבר לכך להרחבת מפעל ההזנה ערך מוסף

הצעת חוק זו הונחה על שולחן הכנסת בשנת 2003 על ידי ח"כ יולי תמיר וח"כ אתי ליבני, אך לא אושרה. לעומת זאת, הצעת החוק שהגישה ח"כ רוחמה אברהם, שביקשה להתמקד במתן ארוחה חמה לתלמיד השוהה במסגרת יום לימודים ארוך בלבד ובכך צמצמה באופן משמעותי את עלויות סוגיית ההזנה בבתי הספר, זכתה לאישור הכנסת.⁵²

העלות השנתית של מפעל ההזנה, כפי שצוינה בהחלטת ממשלה, נאמדה בכ-180 מיליון ש"ח, עבור כ-154,000 ילדי יום חינוך ארוך במוסדות החינוך האמורים לעיל. המימון לשנות הלימודים התשס"ה-התשס"ז נקבע להתבצע על פי החלוקה הבאה: תקציב ממשלתי – 25% קרן סאקט"א-רש"י 25%,⁵³ השתתפות הורים ורשויות מקומיות (בהסכמתן) – 50%. קרן סאקט"א-רש"י נדרשה לעמידה בכללי חוק חובת המכרזים.⁵⁴

במפעל ההזנה קיים פוטנציאל הזנה העומד על 193,727 תלמידים. מתוכם כ-14% לומדים ב-53 בתי ספר באשכול 1, כ-13% לומדים ב-56 בתי ספר באשכול 2, כ-12% לומדים ב-67 בתי ספר באשכול 3, כ-34% לומדים ב-210 בתי ספר באשכול 4, כ-15% לומדים ב-97 בתי ספר באשכול 5, כ-5% לומדים ב-29 בתי ספר באשכול 6, כ-4% לומדים ב-25 בתי ספר באשכול 7 וכ-3% לומדים ב-20 בתי ספר באשכול 8.⁵⁵ נכון ל-21 בפברואר 2006 מוזנים כ-104 אלף תלמידים (לא כוללים במספר זה תלמידים המוזנים בתוכנית פנימיות יום ובתוכנית דברת) המהווים כ-9% מסך התלמידים בחינוך היסודי ובגני הילדים הציבוריים נכון לשנת הלימודים תשס"ו וכ-14% מסך הילדים החיים מתחת לקו העוני.

תחשיב עלות התוכנית עומד על כ-1300 ש"ח לשנה לתלמיד. על כל שקל שהממשלה משתתפת, "קרן סאקט"א-רש"י" משתתפת בשקל, יחד עם זאת אין התחייבות מצד סאקט"א רש"י להגדיל את תרומת הקרן מעל הסכום שהוגדר, 30 מיליון דולר לשלוש שנים (תשס"ה – תשס"ז). על פי חוק, הרשות המקומית מחויבת להזין את כל התלמידים של בית הספר שנכנס לתוכנית, למעט תלמידים שאינם מעוניינים. בכל מקרה הרשות אינה רשאית למנוע מזון מילד שהוריו אינם משלמים. יצוין כי השתתפות הרשות המקומית מקוזזת על ידי מענקי הצטרפות. מענק זה הינו סכום חד פעמי לשנה"ל תשס"ו והוא מקוזז מחלקה של הרשות (בתנאי שהרשות הצטרפה לכל המאוחר עד ה-30.11.05 ומפעילה את התוכנית עד סוף שנה"ל). הקריטריון האובייקטיבי לקביעת מענק הצטרפות שהוחל על ידי ועדת ההיגוי של התוכנית בשנה"ל תשס"ו הוא סולם עפ"י הלמ"ס לפי הפירוט: ישובים באשכולות 1-4 – מענק של 140 ש"ח לתלמיד,

ניו-זילנד היא דוגמה למדינה מתועשת אשר ביצעה רפורמה בסקטור החקלאי שלה. המדובר הוא בשינוי פוליטי במהותו, אשר בהינתן חשיבותו של סקטור זה לכלכלה הניו-זילנדית נחשב למשמעותי ודרסטי במיוחד. על מנת להגן על הייצור המקומי בניו-זילנד ממוצרים זרים וזולים עשתה ניו-זילנד את מה שעשו מדינות מתועשות רבות – מתן סובסידיות נרחבות תוך גיבוי בתעריפי מכס גבוהים. לא משנה כמה הגדילה הממשלה את מתן הסובסידיות הכנסות החקלאים המשיכו לרדת. באמצע שנות ה-80 מצאה עצמה ניו-זילנד על סף קריסה. מאז ביטול הסבסוד בחקלאות (לפני יותר מעשור) החקלאות הגדילה את חלקה בתמ"ג, והסקטור תחרותי ברמה הבינלאומית. יש לומר כי שינוי כלכלי עלול להיות קשה לביצוע כאשר הממשל ריכוזי (כדוגמת סין) אך כאשר מדובר בדמוקרטיה, הפוליטיקה שכרוכה בשינוי מאתגרת ככלכלה עצמה. המשבר הכלכלי אותו חוותה ניו זילנד בתחילת שנות ה-80 כפה על שני הזרמים הפוליטיים – מפלגת העבודה והמפלגה הלאומית להותיר בצד את חילוקי הדעות ולהסכים כי שינוי רדיקלי נדרש. הרפורמה קיצצה בתמיכות שהוענקו לכל סקטור שהתקיים בכלכלה – כך שלא דובר ברפורמה ספציפית בחקלאות. אומנם ניו-זילנד לא אוחדת כיום ברמת התמ"ג הגבוהה ביותר (נכון לשנת 2004 - PPP \$24,000), אך ללא שום ספק שווקיה תחרותיים.⁵¹

ראינו שסבסוד החקלאות, אם במישרין ואם בעקיפין, אם על ידי מכסות ואם על ידי מענקים, מזיקה גם למשק המקומי וגם למשק הגלובלי. כן, ראינו שאפשר לבצע רפורמה בנושא, על פי הניסיון בניו זילנד. כעת נפנה מבט על ישראל, ונבחן את האפשרות להתייחס לחקלאות ולאזרחים, בדרך שישפר את פני המשק ואת מצבם של כל המעורבים, החל מהחקלאים ועד לקטן שבצרכנים.

עודפי ייצור וכספי תמיכות: שימושים חלופיים

כאמור, בשנת 2004 נרשמו במדינת ישראל עודפי ייצור בסך של 32,000 טון (פירות, ירקות וביצים) שתועלו להשמדה ובשנת 2005 15,438 טון. סך הסובסידיות לחקלאות באותן השנים ניצבו על 589 ו-663 מיליון ש"ח בהתאמה (במחירי 2004). ניצול כספים ועודפי ייצור אלו בתחום הרווחה החברתית יוביל לקידום הטיפול בסוגיית חוסר הביטחון התזונתי בישראל, כמו גם נושאים מהותיים נוספים, אשר בהיעדר משאבים כספיים אינם זוכים לתשומת הלב הראויה.

■ מפעל ההזנה – טיפול בחוסר ביטחון תזונתי בקרב ילדים

לפני כארבע שנים יזמה עמותת "ידיד" את חוק ההזנה, פרויקט ארוחה חמה לכל ילד במערכת החינוך. החוק שנוסח בקפידה רבה, דיבר על מפעל הזנה אוניברסאלי, כאמור, כזה שבמסגרתו כל ילד הלומד בבית ספר כל שהוא בישראל יוכל ליהנות מארוחה חמה במהלך יום לימודיו.

מפעל ההזנה הינו נושא טיפול חשוב ככל שנוגע הדבר לטיפול בבעיות אי ביטחון תזונתי בקרב ילדים. טיפוח מפעל זה יאפשר מימוש הבטחת מתן ארוחה חמה מלאה אחת ביום לכל ילד

מדיניות הסחר והסבסוד בחקלאות במדינות עשירות כגון מדינות האיחוד האירופי, ארה"ב ויפן פוגעת בעניים באזורי הכפר במדינות המפותחות ומקשה מאוד על פיתוחם. מספר נתונים ידגימו את הבעיה: הסבסוד השנתי של החקלאים במדינות העשירות מגיע לכ-280 מיליארד דולר. התמיכה השנתית למדינות המתפתחות עומדת על 60 מיליארד דולר. פרה יפנית מסובסדת בכ-3000 דולר לשנה, בעוד פרה אירופית מסובסדת בכ-1000 דולר בשנה. לצורך השוואה בלבד, הכנסתו השנתית הממוצעת של תושב מהסרה באפריקה ניצבת על 500 דולר בשנה בעוד סיוע הפיתוח של האיחוד האירופי ויפן עומד על 10 דולר בשנה לאפריקאי מאותו אזור. כאשר חקלאים מהאזורים המתפתחים, אשר אינם מסובסדים, לא מוכרים את תוצרתם, אין הם מרוויחים די כסף אשר מאפשר להם לצאת ממעגל העוני ולפיכך אין הם תורמים ליצירת ההשפעה הכפולה שהוזכרה לעיל. מדיניות הסובסידיות במדינות העשירות נוטלת מהחקלאים במדינות העניות את פרנסתם. הסיבה לכך היא שחקלאים אילו אינם מצליחים להתחרות בחקלאים המסובסדים אשר יכולים למכור את תוצרתם במחיר הנמוך מעלות היצור. מכסים גבוהים על מוצרים המיוצרים בעלויות נמוכות דרסטית כגון סוכר, אורז וכותנה מונעים חדירה של המוצרים לשווקים במדינות העשירות.

מדוע אם כן ממשיכה להתקיים מדיניות התמיכות במדינות העשירות? א. חלקית מפני שבמדינות העשירות קיימים מיעוטים פוליטיים רבי כוח אשר לרוב מהווים את בעלי הקרקעות וכן את בעלי העסקים החקלאים, אשר ככל הנראה יפסידו משינוי מדיניות זה; ב. לעתים קרובות קיים קושי בקרב מעצבי המדיניות לשנות מדיניות ששימשה מטרה רלוונטית בעבר אך שאינה רלוונטית כיום; ג. בחברות עשירות קיים הרצון לשמר רמת הכנסה גבוהה יחסית גם בקרב אנשי החקלאות. אנשים אשר בידם האינטרס המתאים ינקבו ברשימת עילות הומניטאריות ומתחשבות סביבתית אשר אין ספק כי הן ראויות וחשובות – בכל מקרה, אין הן צריכות לבוא על חשבונם של העניים.

ראוי לציין כי גם מדינות כגון האיחוד האירופי וארצות הברית אשר פיתחו תוכניות שונות המורידות לחלוטין את המכס על מוצרים המיובאים מארצות מתפתחות מסוימות – מגבילות תוכניות אלו כאשר האיום על השוק המקומי הוא ממשי במיוחד.⁵⁰ על פניו רעיון הקצאת המשאבים באופן הגורע מהחקלאים ומועבר לנזקקים – במישור המקומי האזורי והעולמי – נשמע כבלתי אפשרי ומאיים במיוחד. ניו-זילנד יכולה כיום להעיד, כי אין הדברים מסובכים כל כך.

טבלה 1

מדינה (נתוני 2005)	תמ"ג לנפש \$ (PPP)	הרכב התמ"ג (באחוזים)			שיעור אבטלה	% אוכלוסייה מתחת לקו העוני
		חקלאות	תעשייה	שירותים		
ישראל	22,000	¹ 2.8	¹ 37.7	¹ 59.5	8.9	21
אוסטרליה	32,000	¹ 4	¹ 26.4	¹ 69.9	5.2	NA
קנדה	32,800	2.2	29.1	68.7	6.8	15.9
ארה"ב	41,800	1	20.7	78.3	5.1	¹ 12
מכסיקו	10,000	4	26.5	69.5	28.6	¹ 40
צרפת	29,900	2.5	21.4	76.1	10	¹ 6.5
בריטניה	30,900	1.1	26	72.9	4.7	¹ 17
יפן	30,400	1.3	25.3	73.5	4.3	NA
נורבגיה	42,400	2.2	37.2	60.6	4.2	NA
איסלנד	34,600	11.8	22.3	65.9	2.1	NA
שוויץ	35,000	¹ 1.5	¹ 34	¹ 64.5	3.8	NA
ד.קוריאה	20,300	3.8	41.4	54.8	3.7	³ 4
תורכיה	7,900	11.7	29.8	58.5	14	³ 20
ניו זילנד	25,200	4.7	27.8	67.6	4	NA

מקור: Central Intelligence Agency, <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/is.html>, (10 בפברואר 2006)

א - נתוני שנת 2000

ב - נתוני שנת 2001

ג - נתוני שנת 2002

ד - נתוני שנת 2003

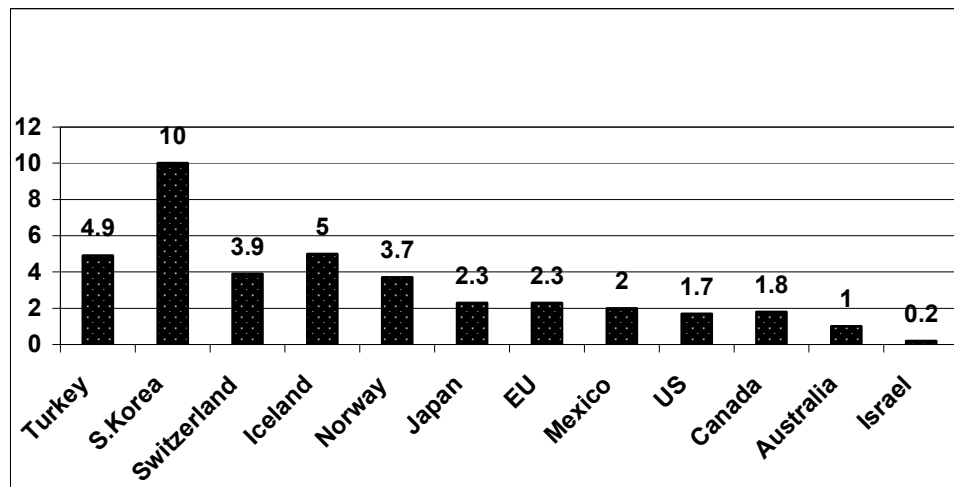
ה - נתוני שנת 2004

פגיעה בעניים ביותר

בתחילת ההתייחסות נמנתה הפגיעה ברווחה כחיסרון ברור במישור המקומי הנובע מהנהגת תמיכות ממשלתיות בחקלאות למישור המקומי. חסרונות בולטים נרשמים גם כאשר ההתייחסות היא במישור העולמי. "בסיבוב דוחה" משנת 2001 הושם דגש מיוחד על הצרכים של המדינות המתפתחות. כלומר, נתקבלו החלטות שונות אשר באו לסייע למדינות המתפתחות לפתח את החקלאות והכפר שכן נכון לשנת 2005, 75% מהעניים בעולם מיושבים באזורים כפריים. עם זאת, למרות רצון הטוב של המדינות המתפתחות לסייע הן מחטיאות את המטרה.

באזורים הנדכאים כלכלית אשר עיקר כלכלתם מבוססת על חקלאות, כאשר פעילותם של החקלאים רווחית, הם רוכשים דברים שונים אשר יוצרים תעסוקה והכנסה בכלכלה המקומית. כתוצאה מכך נחלצים הפרטים מעוני והכלכלה צומחת. השפעה חיובית כפולה זו חזקה במיוחד באזורים בהם החקלאות קטנה ולא מפותחת. דוגמה מצוינת להמחשת השפעה זו היא סין בשנות

גרף 7: תמיכה בחקלאות כאחוז מהתמ"ג



* מקור: משרד החקלאות, אגף סחר חוץ, "Agricultural Support as a Percent of GDP" (מצגת) [אנגלית].

לאור הנתונים העולים מגרף 7, לפיהם ישראל מוצגת כמסבסדת צנועה למדי ביחס לרעותיה, יש שיטענו כי אין סיבה מתקבלת על הדעת לפיה צריכה ישראל לשאת בשיעורי סבסוד נמוכים כל כך. יתכן כי טבלה 1, המתארת את התמ"ג לנפש, את הרכב התמ"ג, את שיעור האבטלה וכן את אחוז האוכלוסייה מתחת לקו העוני, תספק את התשובה לטענה זו. מטבלה מספר 1 עולה, כי המדינות נחלקות לשני סוגים.⁴⁶ סוג אחד הוא מדינות מפותחות האוחזות באינדיקטורים כלכליים מעודדים למדי, כגון: רמת תמ"ג גבוהה ואחוזים נמוכים של אבטלה ואוכלוסייה מתחת לקו העוני (להוציא את צרפת המציגה שיעור אבטלה גבוה יחסית).⁴⁷ סוג שני הוא מדינות, שמדדי ההתפתחות אצלן פחות מעודדים כדוגמת תורכיה ומכסיקו.⁴⁸ מכסיקו ותורכיה, המציגות תמ"ג לנפש הנמוך מזה שבישראל בשיעורים של כ-55% ו-64% בהתאמה, מסבסדות בשיעורים הגבוהים במאות ובאלפי אחוזים.⁴⁹ לגבי המדינות השייכות לסוג הראשון, האינדיקטורים הכלכליים מציגים ערכים חיוביים, ולפיכך דומה כי אין סיבה לפיה לא ירשו לעצמן לסבסד חקלאות. לגבי המדינות השייכות לסוג השני, המדובר הוא במדינות מתפתחות ולפיכך ראוי להן שתסבסדנה החקלאות שכן זהו מקור פרנסתן העיקרי. ישראל אינה נמנית בצורה מובהקת על מי מבין שני טיפוסים המדינות ומטעמים שיובהרו להלן, בכל הקשור לסבסוד החקלאות, אין לה לשאוף ולחקות אף לא אחד מהם.

הפיקוח הממשלתי על מחירים היה כדאי לעשות זאת. לדעתה, בתחום מוצרי החלב לא ניתן לעשות זאת עקב מעמדה המונופוליסטי של "תנובה" והעדר תחרות ממשית מצד היבוא. היא הוסיפה, כי במידה ויבוטל התכנון בענף ההטלה, ניתן יהיה לבטל את הפיקוח על מחירי הביצים, משום שכאן אין תנובה מונופוליסטית.⁴¹

יצוין, כי מנקודת ראותם של הנזקקים, סיוע במוצרי מזון הנו פתרון נחות לעומת סיוע כספי. נספח 3 יבהיר מדוע נכון הדבר.

מדיניות התמיכות בחקלאות: השוואה בינלאומית

מעורבות ממשלה בחקלאות היא מנת חלקן של מדינות מפותחות ומתפתחות כאחת. סוג המעורבות והיקפיה שונים בכל אחת מהמדינות. משרד החקלאות והסוכנות היהודית לא"י ניסו לראשונה לכמת את מעורבות הממשלה בקרב פעילות היצרנים החקלאים בהשוואה למספר מדינות OECD בשנים 1986, 1992 ו-1993. הם השתמשו בשיטת מדידה מקובלת, אשר שימשה את ה-OECD בהיערכותם להסכמי הסחר גאט"ט (GATT), המגדירה את המונח "שווה ערך ליצרן" – Producer Subsidy Equivalent או בקיצור PSE.⁴²

ממצאי המחקר שערכו, הראו כי מדיניות התמיכות בה נוקטת ישראל אינה יוצאת דופן לעומת מדינות אחרות. סך התמיכה בישראל נמוך מזה שבכל הארצות שנבדקו, למעט ניו-זילנד. עוד נמצא, כי שיעור התמיכה הכללי בחקלאות, שמחושב כמדד יחסי לערך הייצור (אחוז PSE), קטן על פני זמן (28% בשנת 1992, 27% בשנת 1993 בהשוואה ל-38% ב-1986). נכון לאמצע שנות ה-90, השיעור בישראל נמצא גבוה יותר מהשיעור באוסטרליה, ארה"ב וניו-זילנד. (בארה"ב שיעור ה-PSE בשנים 1989-1993 נע בין 20% ל-23%).⁴³ מחקר זה, אשר הצליח למקם את ישראל בסולם התמיכות הבינלאומי, הינו המחקר ההשוואתי היחידי שבוצע עד כה בהקשר זה.

לאחרונה, נעשה ניסיון ליצירת סולם דומה באגף סחר חוץ במשרד החקלאות. מטרת יצירת סולם זה היא ביצירת קנה מידה כללי ביותר, הנותן למתבונן בו את האינדיקציה הראויה על מקומה של ישראל בעולם בכל הנוגע לסבסוד החקלאות. ברם, תוצאות המחקר אינן מדויקות, בשל העובדה שלא קיימת אחידות בשנת הדיווח של כל אחת מהמדינות ודרך חישוב התמיכות משתנה מארץ לארץ. המדינות המופיעות לצידה של ישראל הן מדינות, אשר בדומה לישראל, חברות בארגון הסחר העולמי (WTO).⁴⁴ בגרף הבא מתוארים, עבור המדינות השונות (וביניהן ישראל), אחוז התמיכה בחקלאות מסך התמ"ג וערכי התמיכה הישירה ליצרנים בדולרים.⁴⁵

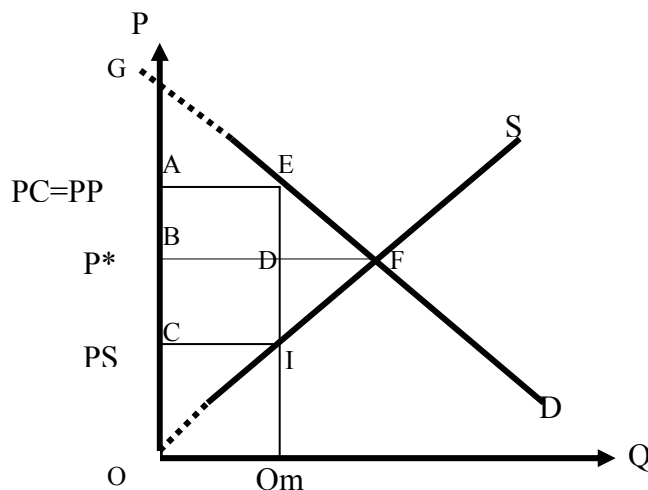
על מנת להמחיש את היתרונות הטמונים במדיניות הדוגלת בהסרת סובסידיות, נתאר להלן את ענף הפטמים בישראל. ענף הפטמים מהווה דוגמא למקרה בו בתגובה לביטול המעורבות הממשלתית גדלה היעילות בענף. בתגובה למשברי עודפים ולקיומן של מגוון מכסות ייצור שאינן אפקטיביות, החליט משרד החקלאות, באפריל 1991, לבטל את הסובסידיות לפטם החי (למעט אלה הקיימות מתוקף "חוק הגליל" – נכון לשנת 2007 ידובר על סובסידיה בשיעור 13% מעלות הייצור לפטם החי ו-17% מעלות הייצור של ביצת מאכל).³³ ב-1994 החלה הרפורמה בענף הפטם. מהות הרפורמה: מתן היתר ייצור מעבר למכסה במשק משפחתי של עד 100 טון והיתר תוספת ייצור במשק השיתופי בשיעור של 20% תוך הבטחת רשת ביטחון בגובה 90% ממחיר המטרה. מחירו הריאלי של הפטם לצרכן ירד משמעותית. ללא ההשתחררות מאותן יחידות ייצור בעלות היקף מגוון של 30 טון לשנה, שכן היקף זה סיפק למעשה כ-40 ימי עבודה בלבד לשנה, היה כיום מחירו הריאלי גבוה בעשרות אחוזים ממחירו כיום.³⁴ בשנת 1995 נמשכה בשלוחה זו המדיניות כפי שהייתה נהוגה בשנת 1994, אולם המועצה הודיעה כי היא מוכנה לרכוש מכסות מיצרנים קטנים וזאת על מנת ליעל את הייצור בענף.³⁵ ואכן היקף הרכישה בשנת 1995 הסתכם בכ-7,500 טון.³⁶ בשנת 1997 הסתכם ייצור הפטמים בכ-207 אלף טון (לעומת 173 אלף טון בשנת 1994 ולעומת 140 אלף טון בשנת 1990). הייצור גדל תוך התייעלות הענף: יציאת יצרנים קטנים ולא יעילים תוך הגדלת יחידת הייצור אצל היצרנים שנשארו בענף. בשנת 1997 פעל הענף ללא רשת ביטחון תוך שמירה על יציבות מחירים במהלך השנה.³⁷ יש לציין, כי ביטול הסובסידיות היה כרוך בצמצום היקף הביקוש למוצרים בעלי ביקוש גמיש כמו מוצרי חלב, אך הוא גם העלה את דפוסי הצריכה לפסים יותר בריאים.³⁸

דו"ח המבקר משנת 1996 כלל התייחסות לטיפול בעודפי ביצים בשנים 1993-1995. לדברי המבקר, יש לשקול צעדים לייצוב ענף הלול, ובהם שינויים מבניים בייצור, בארגון ובשיווק, גם כדי לבחון אפשרויות להפסקת תמיכות הממשלה בענף. יש להבין, כי צעדים כאלה נדרשים ביתר שאת (ולא רק בענף הלול), לנוכח ההסכמים הבינלאומיים השונים (גאט"ט, הסכם השלום עם ירדן, הסכמים שנחתמו עם הרשות הפלשתינאית וכו'), שפתחו את שוקי הארץ ליבוא תוצרת חקלאית. עוד נכתב, כי לדעת היועץ לשר החקלאות, מההיבט הכלכלי גרידא, תשלום תמיכות לייצור מאפשרת קיומם של משקים לא יעילים השייכים לאוכלוסייה חלשה בפריפריות. בהתחשב בשיקולים כלכליים וחברתיים, ראוי, לדעת היועץ, להפסיק את הייצור הבלתי יעיל של מגדלים כאלה, בייחוד בגליל ובהרי יהודה. הפסקת הייצור יכולה להיעשות בדרך של רכישת מכסותיהם והבטחת קצבאות, שייקבעו בכפוף למבחנים של הכנסה, גיל, מקום מגורים ועוד. לדעת היועץ, עלות התמיכות ליצור לא יעיל גבוהה מתשלום קצבאות לאותם מגדלים.³⁹ תמיכות הממשלה למגדלי הביצים למאכל נמשכת זה שנים ועלותה למשלמי המסים גבוהה. (כאמור, בשנים 1993-1994 עמדה הוצאה זו על כ-150 מיליון ש"ח). לשם השוואה נכון לשנת 2004, במסגרת חוק הגליל, הועברו למגדלי הביצים תמיכות בסך 37.1 מיליון ש"ח.⁴⁰

אם נחבר את כלל השינויים ברווחה, נמצא כי הפסד הרווחה למשק הוא שטח המשולש DCG שנתון בין עקומת ההיצע, שמייצגת את העלות השולית של ייצור הביצים, לבין עקומת הביקוש, שמייצגת את התועלת השולית לצרכנים. החישוב התבצע באופן הבא:

שטח הטרפז ACFB	עודף היצרן
שטח הטרפז ACGE	עודף הצרכן
$-(\text{שטח המלבן BFGE})$	משלמי המיסים
$-(\text{שטח המשולש FCG})$	רווחת המשק ³²

בגרף 6 ייצור הביצים מוגבל במכסה לכמות Q_m . המחיר אותו משלמים הצרכנים ואותו מקבל הלולן הוא $PC=PP$. לשם הנוחות נגדיר: שטח המלבן $L=AEDB$, שטח המלבן $M=BDIC$, שטח המשולש $N=GAE$, שטח המשולש $R=EDF$, שטח המשולש $X=FDI$, שטח המשולש $Z=CIO$, שטח המשולש. במקרה זה באה התמיכה ביצרנים על חשבון הצרכנים, ללא הוצאה תקציבית כלשהי.



גרף: 6

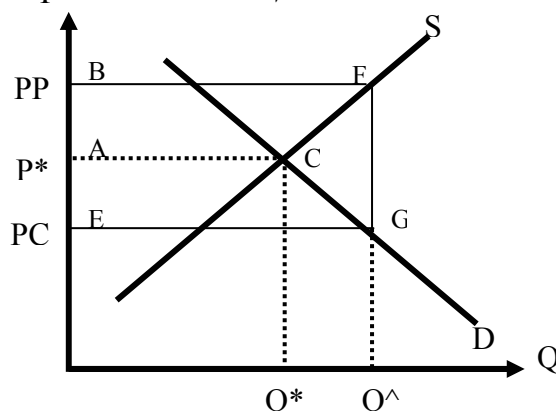
מקור: יואב כסלו, כלכלת החקלאות הישראלית, מהדורה שנייה (רחובות: הפקולטה לחקלאות, 2003/4), עמ' 40.

נחשב את סך כל השינויים ברווחה לעומת מצב של שווי משקל תחרותי:

- (1) עודף היצרנים במצב שווי"מ תחרותי שטח המשולש BFO $(Z+X+M)$
- (2) עודף היצרנים במכסת ייצור שטח הטרפז AEIO $(Z+M+L)$
- (3) חשבון הרווחה לעומת מצב של שווי"מ תחרותי – יצרנים $(1)-(2) = L-X$
- (4) עודף הצרכנים במצב שיווי משקל תחרותי שטח המשולש GFB $(L+R+N)$
- (5) עודף הצרכנים במכסת ייצור שטח המשולש GAE (N)
- (6) חשבון הרווחה לעומת מצב שיווי משקל תחרותי – צרכנים $(4)-(5) = -(R+L)$
- רווחת המשק לעומת מצב של שיווי משקל תחרותי $(3)+(6) = -(R+X)$

ההתערבות הממשלתית הקיימת פוגעת ברווחה החברתית המצרפית. גרפים מספר 5 ו-6 מתארים שני מקרים של התערבות ממשלתית ישירה: שימוש במכסת ייצור (כפי שמקובל כיום בענף החלב והלול) ומתן סובסידיה למוצר (כפי שמקובל כיום במסגרת חוק הגליל), ואת הנזק הנגרם מההתערבות, במונחים כלכליים.

בגרף 5 מוצג השוק למוצר חקלאי נתמך. נניח, למשל, לולן המגדל מטילות ביצים. ללא מעורבות ממשלתית היה המחיר השוקי לביצה P^* והכמות אותה היה מספק הלולן לשוק Q^* , כאשר נגדיר את עקומה S – עקומת ההיצע (מהי הכמות המיוצרת כאשר המחיר אותו מוכנים לשלם הצרכנים הוא P). עקומה D – עקומת הביקוש – היא עקומה המתארת את הכמות המבוקשת על ידי הצרכנים בכל רמת מחירים נתונה. כאשר מעניקה הממשלה את התמיכה, המחיר לביצה אותו רואה הלולן הוא PP (מחיר גבוה יותר ממחיר שווי המשקל במצב תחרותי) והמחיר לביצה אותו רואה הצרכן הוא PC (מחיר הנמוך מהמחיר שיווי משקל במצב תחרותי). ייצור הביצים נקבע ברמה Q^A – נקודת החיתוך בין המחיר לעקומת העלות השולית (עקומת ההיצע). הסובסידיה לביצה היא ההפרש $Su = PC - PP$. העלאת המחיר ליצרן, ביחס למחיר שהיה שורר בשוק חופשי, הגדילה את "עודף היצרן".³⁰ התוספת מיוצגת בשטח הטרפז $ACFB$. בדומה לכך, התוספת ל-"עודף הצרכן" הוא שטח הטרפז $ACGE$.³¹ הסובסידיות נחשבות לחלק ממערך ההוצאות של הממשלה. מאחר שהוצאות הממשלה ממומנות לרוב בידי מסים, משלמי המסים (חלקם גם יצרנים או צרכנים) הם שישאו בעול התמיכה. שטח המלבן $BFGE$ מייצג p .



גרף: 5

מקור: יואב כסלו, כלכלת החקלאות הישראלית, מהדורה שניה (רחובות: הפקולטה לחקלאות, 2003/4), עמ' 40.

לדעת מצדדי ההתערבות הממשלתית בחקלאות, החקלאות בישראל מסייעת לשמירה על קרקעות המדינה, קרי, למניעת תפיסתן על ידי גורמים שאינם מורשים ושמירה על שטחי עיבוד כפוטנציאל לייצור ולפיתוח בדורות הבאים. החקלאות מסייעת בשמירה על שטחים ירוקים פתוחים נוכח תהליכי העיור המואצים. כמו כן, היא מהווה ענף כלכלי חשוב, המשתמש במשאבי טבע מקומיים. רמת החקלאות בידע, ארגון וטכנולוגיה זכתה להתעניינות ולהכרה בין מדינות העולם והקנתה לחקלאות יתרון יחסי, שלו השלכות גם על תעשיית התשומות, הדשנים, חומרי הדברה וכו'. בנוסף, מסייעת החקלאות בשמירה על מקורות המים ומשאבי הטבע, שכן שמירה על שטחי עיבוד פתוחים תורמת לשמירה על שטחי החדרה ומילוי של מקורות המים התת קרקעיים ומבטיחה מזון בכמות ובאיכות לאוכלוסיית ישראל. הנפוץ שבטיעונים, מיוחס לשמירה על גבולות המדינה, שכן ההתיישבות הכפרית מהווה עדיין את המסגרת ההתיישבותית העיקרית לאכלוס ולפיתוח של אזורי הגבול.²⁵

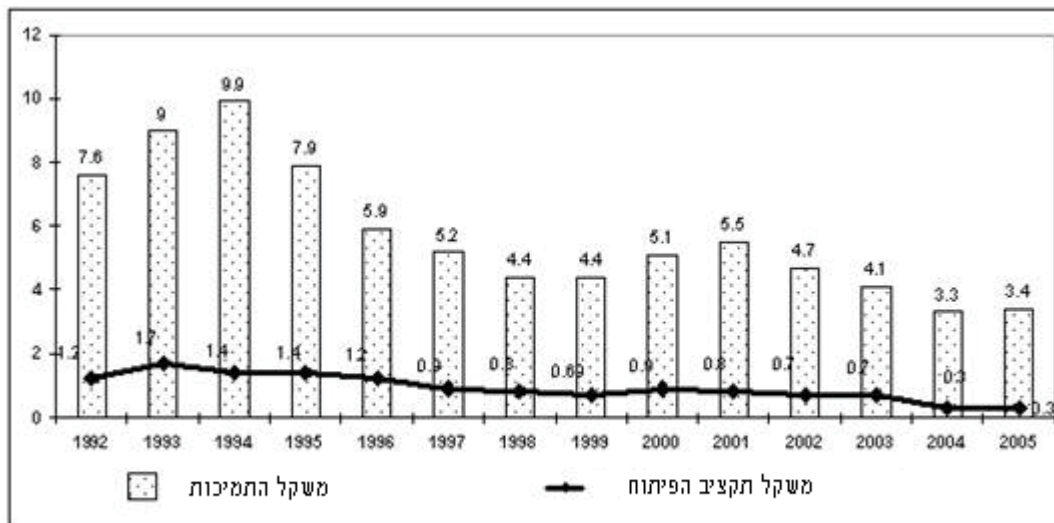
ברם, לדעת אחרים, טיעונים אלה אינם רלוונטיים כיום. למדינת ישראל קיום חוקי רשמי ומעמד פוליטי וכלכלי בעל הכרה עולמית. לא ניתן עוד לדבר על השתלטות בלתי חוקית על קרקעות. טיעון שמירת הגבולות נחלש, שכן לישראל צבא הנחשב לחזק ולמוכשר בצבאות העולם. בנוסף, לאחר תוכנית ההתנתקות, אין כבר טעם לטעון, שהתיישבות במקום מסוים יוצרת גבול. הדבר הנכון והחשוב לאומרו הוא, כי ביטול הסבסוד החקלאי אין משמעו ביטול ענף החקלאות. הענף ימשיך להתקיים בקרב יצרנים שימצאו בו רווחיות, מה שבודאי יקרה לאחר שינופו ממנו היצרנים שאינם יעילים כלכלית. או אז אין עוד נכון לדבר על שטחים ירוקים, אבטחת מזון ויתרון יחסי – גם ללא הסבסוד יהיה מי שיהיה כדאי לו כלכלית לספק אותם. התהליך המתרחש לו באופן טבעי במקרה זה הוא, אמנם, צמצום מספר היצרנים, אך בד בבד - הרחבת יחידות הייצור שלהם.

יהיו אשר יצדיקו התערבות ממשלתית במקרים בהם יש צורך באספקת מוצרים ציבוריים,²⁶ במקרה של השפעות חיצוניות,²⁷ במקרה בו הממשלה מבקשת לעודד צמיחה כלכלית ולפיכך מבקשת ליישם מדיניות בעלת ראייה חברתית פוליטית ארוכת טווח, המשפיעה על הקצאת המשאבים בין הדורות, בעוד מנגנוני השוק פועלים לרוב משיקולים של הטווח הקצר והבינוני.²⁸ ענף החקלאות אינו עונה על אף אחת מהאפשרויות האלה. מעבר לכך, עונה הוא בכל קנה מידה אפשרי על הגדרתו של שוק תחרותי משוכלל במובן המבנה האטומיסטי שלו, הכולל ריבוי יצרנים וצרכנים. לפיכך, לא ניתן לומר כי ההתערבות הממשלתית משיגה מטרה אותה לא ניתן היה להשיג בהעדרה. אדרבא, כפי שיודגם בהמשך, לא רק שאין היא מוסיפה, היא גורעת.

כמובן, לחקלאות השפעה חיצונית חיובית ביצירת נוף, איכות סביבה, קידום תיירות חקלאית (הנשענת על נוף חקלאי) וכו'. עם זאת, יש אפשרות ליצירת מנגנון על פיו מפעילי תיירות

גרף 4 מראה כי חלקן של התמיכות מסך ערך הייצור החקלאי קטן גם הוא על פני זמן. ניתן לראות, כי גם בסעיף תקציב הפיתוח, המורכב מתמיכות לקידום עידוד הייצור והבטחת הכנסה באמצעות עידוד הייצוא, המגמה זהה, עד כי בשנת 2004 הוא מהווה 0.3 אחוזים בלבד מערך הייצור החקלאי באותה השנה.

גרף 4: משקל התמיכות ותקציב הפיתוח בערך הייצור החקלאי (אחוזים)



מקור: מקור: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר 2004 (ירושלים: משרד החקלאות, 2005), עמ' 70 וכן משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר 2005 (ירושלים: משרד החקלאות, 2006), עמ' 84

כיום, המעורבות הממשלתית נחלקת למעורבות ישירה ולמעורבות עקיפה. המעורבות הישירה כוללת: סבסוד מים, ביטוח, השקעות וייצוא.²² המעורבות העקיפה נועדה לסייע, שלא באמצעות תקציב המדינה, ליצרנים ולמשווקים של תוצרת חקלאית. למעורבות זו יש עלות, המשולמת על ידי הצרכנים דרך מחירי התוצרת החקלאית. בין עיקרי ההגנות, נמצאים פטור מהסדר כובל ומניעת ייבוא.²³

ניתוח כלכלי – הסובסידיות בחקלאות כגורם הפוגע ברווחה חברתית

במצב של תחרות משוכללת, מנגנון המחירים מוביל את השוק להקצאה יעילה של מקורות. היחידות הכלכליות בשוק, השואפות למרב התועלת או הרווח, מביאות לניצול יעיל של המקורות העומדים לרשות המשק. כל התערבות בשוק משוכלל, כאשר קיים שימוש יעיל במשאבים, משנה את ההקצאה היעילה, ולכן אינה רצויה מבחינת היעילות הכלכלית. ברם, רמת

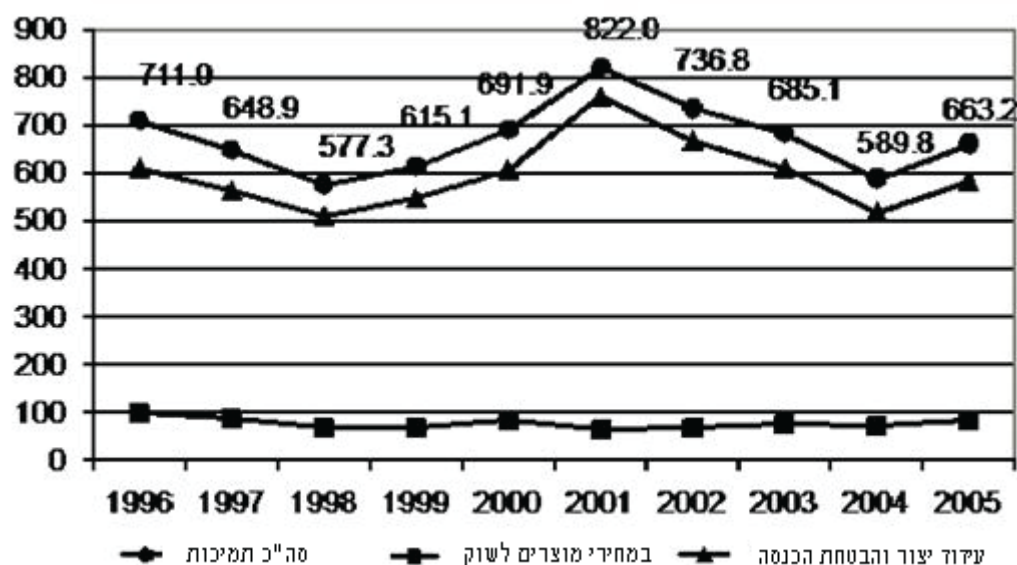
- במישור העולמי – נכנסו לתוקף הסדרים חדשים של סחר עולמי פתוח, בעקבות חתימת הסכמי גאט"ט המורחבים והקמת ה-WTO החלופי במהלך 1995. בעקבות זאת, התבטלה לראשונה ההגנה המלאה על חקלאות ישראל. הסתמן שינוי מגמות ארוכות טווח, ששררו בתחום הסחר העולמי במוצרי החקלאות המאופיינים כ-commodity, תוך מעבר מעודפים גבוהים למצב של איזון ואולי גם חוסר, במקביל לעליית מחירים.
- במישור האזורי – חתימת הסכמי השלום עם הפלשתינאים ועם ירדן.²¹ משנת 1994 (שנת חתימת ההסכם הכלכלי) גדל הייצוא מישראל לרשות הפלשתינית. בין שנת 1994 לשנת 1995 גדל הייצוא בכ-65%. בין השנים 1994-1999 גדל הייצוא בכ-86%.

במקביל, הביאו הייבוא מהרשות הפלשתינית והחשיפה לתוצרת שאינה מקומית לשיפור איכות התוצרת ולייצור בסטנדרטים גבוהים. במילים אחרות, היצרנים החקלאיים בארץ נחשפו לייצור בתנאי תחרות על יסוד יתרון יחסי. ואכן, ב-15 השנים האחרונות חלו שינויים משמעותיים בדפוסי המעורבות הממשלתית ביצור החקלאי ומעבר ממעורבות ממשלתית רחבה בתחומים שונים של הייצור והשיווק החקלאי להתערבות ממשלתית מצומצמת, המסויגת למספר ענפי יצור בלבד.

תוצאות הנהגת הרפורמה מובאות בגרף 3 ובגרף 4. מגרף 3 עולה, כי קיימת מגמת ירידה כללית בסך כל התמיכות, עובדה שעולה בקנה אחד עם המלצות פרסומו הראשון של "הספר הירוק". בין שנת 1996 לשנת 2005 חלה ירידה של כ-6.7% בהיקף התמיכות בחקלאות.

גרף 3: אומדן היקף התמיכות בחקלאות בשנים 1996 – 2005

(מיליוני ₪ במחירי 2004)



מקור: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר 2004 (ירושלים: משרד החקלאות, 2005), עמ' 68 וכן משרד

הגדרת החקלאות כענף חיוני ומרכזי במשק הישראלי (מעצם הגברת ההשקעות והתמיכה בו) הפכה אמצעי להפרת כללי התחרות בתחום הייצור, אשר מטבעו הינו תחום ייצור תחרותי. בשנים אלו, באמצעות שימוש בסובסידיות, הגנה הממשלה על הצרכנים מפני עליית מחירי התוצרת החקלאית (לרוב בשל פיחות הלירה הישראלית, או עלייה במחירי גורמי הייצור הבינלאומיים) ועל היצרנים מפאת ירידת מחירים ופגיעה בהכנסות בעתות של עודפי ייצור. נספח 2 מציג את התמיכה לחקלאות בין השנים 1959-1972 לפי מוצרים ותשומות באחוזים מסך התמיכה.¹⁸

■ שנות ה-80

בדומה לשנות ה-70, גם בשנות ה-80 הונהגו אמצעי התערבות ממשלתיים שונים, ביניהם קיומו של משטר תכנון כולל ופרטני במרבית ענפי הייצור החקלאי תוך הנהגה של משטר מכסות. התערבות זו התקיימה בעיקר משיקולים כלכליים והחשש מהאצת האינפלציה. (יצוין, כי הסבסוד מומן מהדפסת כספים, דבר שתורם להאצת קצב האינפלציה ויצר מעין פרדוקס מעגלי). בשנת 1981 הגיע היקף הסובסידיה לרכישת חומרי גלם ל-164 מיליון דולר, בעוד הסובסידיה למים הייתה 95 מיליון דולר וסך הסובסידיה למוצרים חקלאיים נאמדה בכ-275 מיליון דולר.¹⁹

בסוף שנות ה-80, סבל ענף החקלאות מבעיות בתחומי הארגון וניהול הכספים. המוסדות הפועלים בענף החקלאות (מועצות הייצור וכדומה) גילו בחלקם הגדול אוזלת יד ארגונית, הקימו מנגנונים מנופחים, שהוצאותיהם הועמסו על החקלאים, ועשו טעויות רבות מתוך שיקולים לא כלכליים. משנת 1985, בעקבות עלייה תלולה בריבית, התקשו החקלאים לפרוע את חובותיהם, שהצטברו לסכומי עתק. ברם, הסוגיה הייתה רחבה מסוגית גובה הריבית: חלק מן החובות נבעו מן הקלות שבה קיבלו החקלאים בעבר, באמצעות מוסדותיהם, אשראי בתנאים נוחים.²⁰

■ שנות ה-90 ותיאור המצב כיום

שנות ה-90 מהוות נקודת מפנה בהתייחסות המחוקק לשאלת התאמת המשק הישראלי כולו, ובפרט ענף החקלאות, למציאות עולמית ומקומית מחייבת ומשתנה. בינואר 1991 פורסם מסמך בשם "הספר הירוק – מדיניות שיקום ופיתוח החקלאות בתקופת משבר ועלייה המונית 1990-1995". פרסום מסמך זה היווה צעד ראשון בשינוי מדיניות ההתערבות הממשלתית בענף החקלאות. מעבר לשורת המלצות בנושאי אשראי, חיסול חובות וכד', המליץ המסמך על הקטנת מעורבות הממשלה באמצעות ביטול שיטת התכנון הכמותית-פרטנית ומעבר לשיטת התערבות מווסתת לפי כללים, תוך התאמת המשק למעבר ממשק הסגור אדמיניסטרטיבי בפני יבוא חקלאי למשק הפתוח בעיקרו (על כל המשתמע מחשיפה לתנאי שוק, ללא בטוחות וללא "מטריה" ממשלתית למצבי כשל).

בשנים 1996 ו-1999 פורסמו שני מסמכים עוקבים באותה סדרה. יצירת מסמכים עוקבים אילו נבעה ממספר גורמים:

מהן הסובסידיות הניתנות לחקלאות? האם הן חיוניות לענף ולמשק? מהן נסיבות התהוותן? מהם השימושים האלטרנטיביים בכספיהן?

• 1948-1954

בשנים הראשונות לאחר קום המדינה נאלצה ישראל להתמודד עם מחסור חמור ביבול חקלאי. המחסור נבע ממספר גורמים: ראשית, ירידה משמעותית בחקלאות הערבית כתוצאה מבריחתם של חקלאים ערבים רבים מהארץ במהלך מלחמת העצמאות; שנית, הפסקת הייבוא החקלאי המאסיבי מסוריה ומלבנון; שלישית, גלי העלייה המשמעותיים, שהובילו לגידול מהיר של האוכלוסייה היהודית בארץ. התפוקה של החקלאות היהודית הייתה מצומצמת מאוד, וייבוא של תוצרת חקלאית מארצות רחוקות היה בלתי אפשרי בשל מחסור במטבע חוץ.

גורמים אלה, כמו גם גורמים פוליטיים כגון: הצורך למצוא פתרון לבעיית התעסוקה בקרב מאות אלפי העולים והרצון לתפוס ולהחזיק באדמות ערבים נטושות, הובילו להחלטה ליישב עולים רבים, נעדרי ניסיון וידע בתחום החקלאות, במושבי עולים. ענף החקלאות נחשב כמרכזי וחיוני לקיומה של מדינת ישראל והדבר בא לידי ביטוי בהקצאה התקציבית לענף ובעדיפות לה זכה בתחום השקעות ההון: מתוך המלווה האמריקני הראשון, בסך 100 מיליון דולר, קיבלה החקלאות 35 מיליון.¹²

ב-1949 הוקם לראשונה "הוועד לתכנון חקלאי והתיישבות" בהשתתפות נציגי משרד החקלאות, המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל.¹³ תוכניות התכנון השונות נערכו בשיתוף עם נציגי החקלאים. עובדה זו הובילה לכך, שלא אחת נכנעו רשויות התכנון ללחצי החקלאים ותכננו מראש לייצר כמות גדולה מהדרוש, וכתוצאה מכך נוצרו עודפים גדולים. תוך פחות מחמש שנים עברה החקלאות הישראלית ממצב של מחסור חמור בתוצרת חקלאית למצב של עודפי ייצור בחקלאות.¹⁴

• 1954-1959

בתקופה זו התבססה מדיניות הממשלה על עיקרון שמירת הכנסתם של כלל החקלאים והרחבתה. זאת, להבדיל משימור היעילים מבין החקלאים והפניית החקלאים הפחות יעילים לענפי תעשייה אחרים. האטה בגידול האוכלוסייה מחד, ועלייה בתוצר החקלאי מאידך, הנחילו עודפי היצע בתוצרת החקלאית, שהביאו לצניחת מחירי התוצרת, לעיתים אל מתחת לעלויות הייצור. ההתיישבות המושבית הצעירה, ש-75% מפרנסתה היו מבוססים על ענף הירקות, נקלעה למשבר פרנסה חריף. גם במגזרים אחרים של החקלאות הסתמנו קשיים. כבר בשנת 1954 נדרשו סובסידיות בכדי לשמור על תמורה סבירה לחקלאים.¹⁵

■ שנות ה-60 וה-70

המאפיין העיקרי של תקופה זו הוא הרחבת השימוש בכלי הסובסידיות. בין השנים 1959-1972 שיעור הסובסידיה לנפש עלה ביותר מפי שניים, מ-26.4 ל"י ל-56.8 ל"י.¹⁶ במקביל, משקלה

סקירה היסטורית: מדיניות התמיכות בחקלאות בישראל

מימון פינני והשמדת עודפי יצור בחקלאות נרשמו בעבר כחלק קטן מתוך מכלול רחב של סובסידיות הניתנות עד היום לענף החקלאות. מעבר לכך, כשלי השוק שנוצרו בגין הענקת הסובסידיות, קרי עיוות יחסי המחירים בשוק, הביאו להיווצרותם של עודפים אילו ולפיכך להוצאות האמורות הכרוכות בהם.

המושג "סובסידיות" משמעו הענקת כספים, המשפיעה במישרין או בעקיפין על המחירים או רמת ההכנסה של סקטור מסוים של יצרנים או צרכנים. הסובסידיות משפיעות על נפח הייצור או הצריכה. בנוסף, נכללות במושג "סובסידיות" גם פעולות אחרות של הממשלה, המעניקות עדיפות מסוימת, שהשפעתה דומה, ואשר הן בבחינת שוות כסף למקבליהן. סובסידיה, בכל צורה שהיא, מהווה התערבות הממשלה במשחק הכוחות החופשי במשק. התערבות זו מונעת מהשוק החופשי להגיע לנקודת שווי משקל תחרותי – נקודה בה הרווחה החברתית היא מקסימאלית. נקודת שיווי המשקל לאחר התמיכה הממשלתית ובעקבותיה הינה נחותה יותר במונחי רווחה.¹⁰

בישראל, באה מדיניות זו לידי ביטוי בפיתוח ענפי גידול חדשים, הרחבת ההשקעות, הקמת מועצות לייצור ולשיווק שפעלו לייעל את הייצור ולשפר את השיווק של התוצרת החקלאית החדשה, מתן סבסוד קבוע לתשומות חקלאיות, מתן "קונברסיות" (המרת חובות) לחקלאים במקרה של חוסר בתקציב המשרד וכדומה.¹¹

התמיכות בחקלאות נמנות על שתי קבוצות:

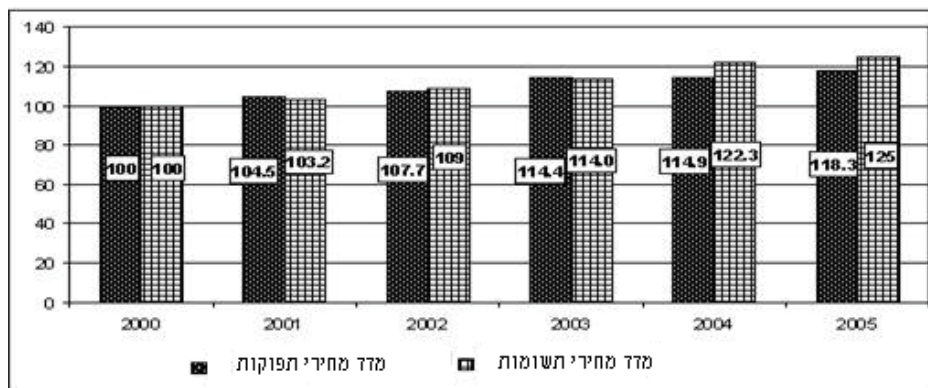
- א. **תמיכה בתוצרת חקלאית** – סובסידיות הניתנות במישרין על ידי הממשלה לחקלאים, על בסיס התוצרת החקלאית המיוצרת על ידם. במסגרת זו קיימות ארבע קבוצות הנבדלות זו מזו בהסדרים: מוצרים עם שיעור תמיכה קבוע – סכום התמיכה קבוע ומוגדר ליחידת מוצר; השלמה למחיר מובטח – למוצרים בקבוצה זו הובטח מחיר מינימום; תמיכה באמצעות קרנות – התמיכה לקבוצת מוצרים זו ניתנה באמצעות קרנות משותפות לממשלה וליצרנים; תמיכה זקופה – מוצרים אשר נקנים על-ידי הממשלה, או בהתערבותה במחיר קבוע, כאשר גובה הסובסידיה מחושב לפי הפער בין המחיר ליצרן המקומי והמחיר הבינלאומי.
- ב. **תמיכה בתשומות חקלאיות** – התמיכה בתשומות חקלאיות ניתנת למספר תשומות בסיסיות, במגמה להקטין את הוצאות החקלאים.

אין זה מקרה יחיד, במאי 2004 נרשם כי עשרות נהגי משאיות המתינו בכניסה למחסום קרני במשך שעות ארוכות, כשמשאיותיהם עמוסות בפירות לשיווק ברצועת עזה. מזג אוויר השרבי, ששרר באותה העת, דן את הפירות לריקבון. עוד נכתב, כי בשבועיים הסמוכים למועד כתיבת הכתבה הביא הסגר להשמדה של בין 100 ל-120 טון תוצרת. לדברי אבישי הרצוג, בעל בית אריזה וחברה לשיווק פירות, גם במקרה זה עיקר הפגיעה היא בנפילת המחרים בשווקים אשר מגיעה ל-50%.⁸

• הרעה בתנאי הסחר

תופעה נוספת, שאינה מדווחת אך היקפיה ניכרים, היא פירות וירקות אשר נותרים עזובים בשדות ובמטעים. זאת, בשל העובדה שעלויות כוח האדם הנדרשות לקטיף ולאסוף, אינן מותירות לחקלאי רווח לאחר מכירת התוצרת. תופעה זו מהווה דוגמה ל"הרעה בתנאי הסחר בחקלאות". מדד תנאי הסחר בחקלאות מוגדר על ידי חלוקת מדד מחירי התפוקה בממד מחירי התשומה. התבוננות בגרף 2 תספק אינדיקציה על מדדי המחירים בין השנים 2000-2004.

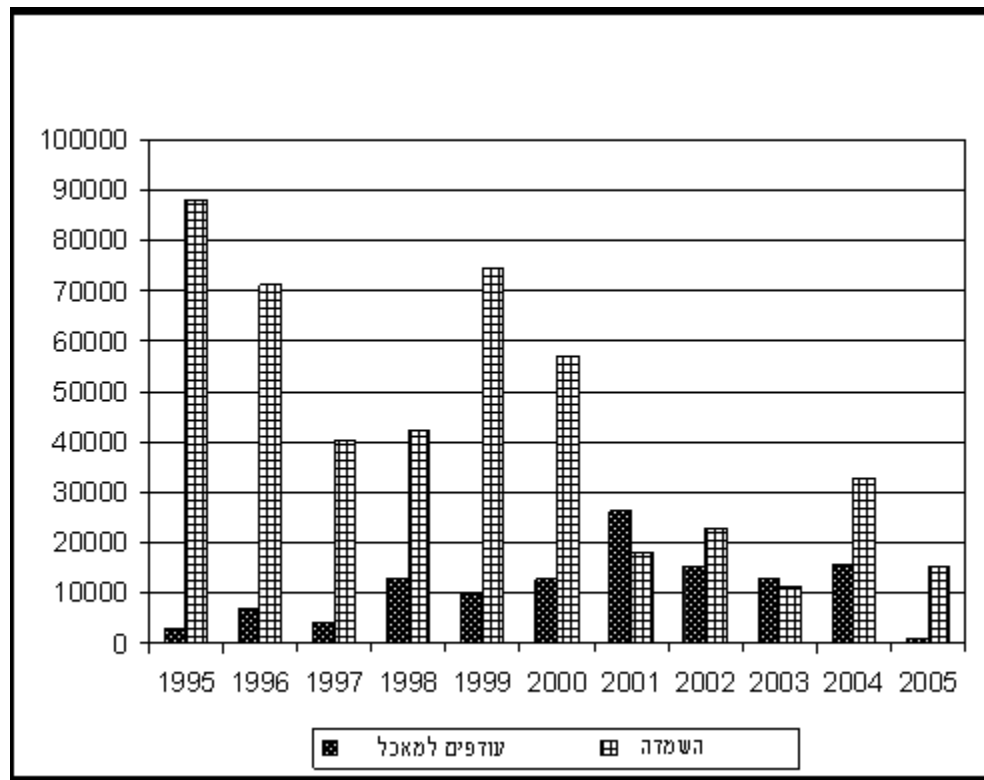
גרף 2: מדד מחירי תשומה ותפוקה בענף בין השנים 2000-2005 (שנת 2000=100)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2006 (ירושלים: למ"ס, 2006), לוח 13.11, http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st13_11&CYear=2006 (5 באוגוסט 2007) וכן, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2005 (ירושלים: למ"ס, 2005), לוח 13.11 http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st13_11&CYear=2005 (5 באוגוסט 2005)

בין השנים 2000-2005 מחירי התשומה חפפו בקרוב למחירי התפוקה ולאחרונה אף נראה כי קצב עלייתם מהיר מזה של מחירי התפוקה. מדדים אלו מעלים סימני שאלה ביחס למידת רווחיותם של היצרנים בענף. במקרים האמורים לעיל, נראה כי עלות התשומות (וביניהן תשומת

גרף 1: עודפי תוצרת חקלאית להשמדה או למכירה (טונות) ייעוד בין השנים 1995-2005



מקור: עיבוד ל: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, גף חקלאות (קובץ excel פנימי).

עודפי ייצור שאינם מדווחים

קיימת תוצרת חקלאית שאינה מגיעה ליעדיה המקוריים. תוצרת זו נדונה לריקבון ולהשמדה. נכון להיום, אין דיווחים רשמיים על היקף התופעה. תוצרת זו כוללת:

• ייצוא תוצרת חקלאית דרך מעבר קרני

מעבר קרני מהווה נקודת מעבר לסחורות בין הרשות הפלשתינאית לשטחי ישראל. הוא משמש גם כנקודת ביקורת בחסימת מפגעים למיניהם. סגירת המחסומים, בעקבות התראות ביטחוניות כאלו ואחרות, מעכבת לא פעם משלוחי תוצרת חקלאית במשך ימים שלמים, עד שהתוצרת נרקבת ונהרסת כליל. תוצרת זו אינה מדווחת ואין מידע על היקפה.

בעיתון "הארץ", לדוגמא, נכתב כי התמורה למגדלי הבננות נשחקה בהתחלת השנה ב-30% בגלל סגירת מעבר קרני לייצוא חקלאי לרצועת עזה. מעבר קרני נסגר על ידי צה"ל ב-8 בינואר השנה (2006), נפתח מחדש ב-5 בפברואר לתשעה ימים בלבד ושוב נסגר עקב התרעות על פיגועים (נכון למועד פרסום הכתבה בעיתון הארץ). סגירת המעבר הותירה את מגדלי הפירות עם כמויות גדולות של פרי המיועד לייצוא לרשות הפלשתינית. חלק מעודפי הפירות הופנו לשוק המקומי למכירה במחירי הפסד, חלק אוחסן בקירור והשאר התקלקל והושמד. הענף שנפגע ביותר הוא ענף הבננות. סגירת המעבר גרמה לעודפי בננות בהיקף של 200 טונות בשבוע. סגירת

עודפי ייצור בחקלאות קיימים בפירות, בירקות ובביצים. (עודפי ייצור קיימים גם בייצור חלב, אלא שעודפים אלה משמשים ליצירת אבקת חלב).

כיצד נוצרים העודפים? על מנת להגן על רמת הכנסתם של החקלאים מונהג מחיר מינימום על תוצרת חקלאית. מחיר מינימום אפקטיבי, הוא מחיר הגבוה מהמחיר שהיה נקבע ללא התערבות מכוונת (מחיר שווי משקל). במחיר זה, הכמות המבוקשת על ידי הצרכנים נמוכה מהכמות המוצעת על ידי היצרנים. כתוצאה מכך, נוצר עודף היצע אשר יגרו, בסופו של דבר, ירידת מחירים ויגרע מהמטרה המקורית.

בעבר, על מנת להתמודד עם תופעה זו הטילה הממשלה מכסות ייצור אישיות, כך שסך המכסות המותרות יהיה שווה, בקירוב רב ככל הניתן, לכמות המבוקשת על ידי הצרכנים במחיר המינימום שנקבע. (כיום משטר המכסות קיים בענפי החלב והלול בלבד). ברם, מטבע הדברים, היו שנים בהן היבול היה גבוה מן המצופה, והשוק צבר תוצרת מעבר לזו שנקבעה בצו על-ידי הממשלה. על מנת למנוע סיטואציות לפיהן התוצרת העודפת תפגע במחיר המינימום, דואגות מועצות הייצור בצורה יזומה (בעבור אחוז מסוים אותו משלמים היצרנים למועצות, הקרוי בעגת המועצה, היטלים) לפנות עודפים אלו לפני שיגיעו למדפים. לעודפים שני שימושים: "עודפים למאכל" – המופנים לייצוא או למכירה לתעשייה במחירי הפסד, ו-"השמדה".⁵

גרף 1 מציג מגמה ברורה המעידה על הפחתה בהשמדת מזון כאמצעי לפינוי עודפים. ואולם, כמות של 32,802 טונות, שהושמדה בשנת 2004 וכמות של 15,432 טונות בשנת 2005 אינן בגדר דברים שיש להקל בהם ראש, מה גם שבעבור כמויות מושמדות אלו שולמו כספים בסך 13.4 ו-4 מיליון ₪ בהתאמה.⁶

אי ביטחון תזונתי

המושג אי ביטחון תזונתי מציין פרדוקס, לפיו קבוצות אוכלוסייה בארצות המערב, העשירות במזון ובטכנולוגיה, סובלות ממצב כרוני של רעב והיעדר נגישות למזון. "ביטחון תזונתי" הוגדר בוועידה של ארגון המזון העולמי ברומא בשנת 1996 כ"מצב בו יש לכל האוכלוסייה, כל הזמן, נגישות פיזית וכלכלית לאוכל מזין, איכותי ובטוח, בכמות מספקת, בהתאם לצרכים התזונתיים ולהעדפות המזון, שיש בו כדי להבטיח חיים בריאים ופעילים".²

על פי ממצאיו של מחקר שפורסם מטעם ה-JDC-Brookdale Institute באוגוסט 2003:

- כ-8% מסך משקי הבית בישראל (כ-150,000 משקי בית) דיווחו על אי ביטחון תזונתי חמור המשתקף בחוסר נגישות לכמויות מזון מספקות (מעבר לחוסר האיזון התזונתי הגלום בהן) כתוצאה ממחסור בכסף. הדבר מתבטא בצמצום כמויות המזון בארוחות או אף בדילוג על חלק מהן. במקרים קיצוניים הם מדווחים שהם נמנעים מאכילה במשך יום שלם.
- 14% נוספים ממשקי הבית בישראל (כ-250,000 משקי בית) מדווחים שהם סובלים מחוסר ביטחון תזונתי מתון.
- חוסר ביטחון תזונתי מתקיים בכל רובדי האוכלוסייה. עם זאת נפוצה במיוחד תופעה זו בקרב משפחות מרובות ילדים (בעלות 4 ילדים ויותר), בקרב משפחות חד הוריות ובקרב משפחות ערביות.³

על פי דיווחי 'בנק מזון', עמותה שנוסדה ע"י המערכת ההומניטארית הכלל עולמית "רשת הסיוע והרווחה היהודית העולמית" (GJARN) שהוקמה בארה"ב בשנת 1993 ומפעילה תוכניות רווחה מגוונות במדינות שונות בעולם, נכון לשנת 2005 נותרו האחוזים בעינם.⁴

עודפי ייצור חקלאות

בו בזמן שמאות אלפי ישראלים סובלים מחוסר ביטחון תזונתי, ישנם עודפי חקלאות רבים, שאת סיבות היווצרותם והיקפם נבחן כעת. יצוין, שלא כל עודפי הייצור מדווחים, ולכן לשם בחינת היקף העודפים, יש להביא בחשבון גם את העודפים שאינם מדווחים.

עודפי ייצור מדווחים

החקלאות היא בין הענפים היחידים שבהם מתקיים מבנה אטומיסטי של תחרות משוכללת (קרי, ריבוי יצרנים וריבוי צרכנים). ברם, בשל ריבוי גורמים שאין ליצרן שליטה עליהם (כגון: תנאי מזג אוויר), הייצור החקלאי אינו ככל ייצור אחר. גורם חוסר הוודאות יכול להוביל לכך, שלמספר רב של חקלאים יכולים להיגרם בעונה מסוימת הפסדים, מהם לא יוכלו להתאושש. עובדה זו הביאה לכך, שמאז קמה מדינת ישראל, ניכר ביטוי רב למעורבות ממשלתית (תכנון מרכזי ומתן תמיכות) בענף החקלאות, אשר לאורך זמן רב הפר את יכולת ההתאמה של הסקטור החקלאי לתנאי תחרות מתפתחים.

מבוא

בשנת 2004 הושמדו כ-32,000 טון עודפי ייצור חקלאי, הכוללים פירות ירקות וביצים. בשנת 2005 הושמדו כ-15,400 טון עודפי ייצור חקלאי. עלות השמדת התוצרת בשנת 2004 נאמדה בכ-13.4 מיליון ש"ח ובשנת 2005 בכ-4 מיליון ש"ח. יש לציין, כי אין בירידת כמויות זו הבטחה למגמה מתמשכת. לראיה, בין השנים 1996 ו-1997 חלה ירידה משמעותית בכמות עודפי הייצור החקלאי. ירידה זו לוותה בעלייה מתונה בין השנים 1997 ו-1998 ובעלייה חדה בין השנים 1998 ו-1999. מגמתיות דומה נצפתה בשנים 2002-2004. במקביל, על פי דו"ח העוני של הביטוח הלאומי לשנת 2004-5, חיו במדינת ישראל 1,580,200 נפשות עניות, ביניהן 738,100 ילדים. על פי אותו הדו"ח לשנת 2005-6 חיות במדינת ישראל 1,630,100 נפשות עניות, ביניהן 775,400 ילדים. גידול של כ-3.16% וכ-5% בהתאמה. אמנם, באופן כללי, הולכות כמויות המזון המושמדות ופוחתות עם הזמן. ברם, בהתחשב בעוני הקיים, קיום מנגנון של תכנון מרכזי התומך בהשמדת עודפים אינו הגיוני, ואף סותר את המסורת היהודית (ראה נספח 1).

מקורה של עלות השמדת המזון הנה בהיטלים אותם גובה מועצת הצמחים מחקלאים המאוגדים בענפי הייצור המרכיבים אותה. אלא שחקלאים אלו זוכים לסבסוד ממשלתי. עלות ההשמדה הנה עלות מזערית מתוך מכלול סובסידיות אותן מעניקה מדינת ישראל לענף החקלאות - כ-600 מיליון ש"ח בשנת 2004 וכ-670 מיליון ש"ח בשנת 2005 (במחירי שנת 2005).¹ הסובסידיות, הממומנות מתקציב המדינה, קרי: מכיסם של משלמי המסים, באות על חשבון טיפול בנושאי רווחה דחופים. מטרת מחקר זה היא לבחון שימושים אלטרנטיביים בעודפי הייצור בחקלאות ובכספי הסובסידיות שיוסרו, בטווח הארוך, מענף החקלאות.

בהמשך לממצאי המחקר שפורסמו לראשונה ביולי 2006, ב-6 במרץ 2007 הונחה הצעת חוק שמספרה 2272 על שולחן הכנסת ביוזמתו של חה"כ יצחק וקנין (ש"ס) ובתמיכתם של שורת חברי כנסת מכל סיעות הכנסת ה-17. עניינה של הצעת החוק לפעול לתיעול עודפי ייצור חקלאי, אשר מיועדים להשמדה, למפעל ההזנה ולנוקקים, באמצעות ועדה מתאמת שתוקם לצורך כך. ב-25.6.2007 דחתה ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת חוק את הצעת החוק. ב-23 ביולי 2007 הונחה הצעת חוק זהה שמספרה 2836 על שולחן הכנסת ביוזמתה של חה"כ סופה לנדבר (ישראל ביתנו) ובתמיכתם של חברי כנסת נוספים.

לאחר שנסקור את בעיית אי הביטחון התזונתי בישראל, נתאר, בפרק השני של המחקר, את הסובסידיות וההיסטוריה המתלווה לקיומן. בפרק השלישי ננתח את התוצאות הכלכליות של מדיניות הסובסידיות. נביא גם השוואה בינלאומית בנושא התמיכות, ופרק בו יתוארו שימושים אלטרנטיביים אפשריים בעודפי הייצור המושמדים ובכספי התמיכות בענף החקלאות. נתאר את התרומות האפשריות של השימושים האלטרנטיביים למעגל העסקים הקטנים בארץ, ולבסוף נמליץ על טיפול קצר וארוך טווח בסוגיה.

- יש לשקול מחקר עתידי המטפל בדרך הטובה והיעילה ביותר לבניית אותה רשת סיוע ארצית שתטפל בהצלת מזון, איסוף תרומות וציוד וחלוקתם בין העמותות השונות. מהו יחס ההשתתפות האופטימאלי בין המגזר הציבורי, העסקי והפילנתרופי. יש לחקור את מידת התנודתיות ביצירת העודפים, ליצור תחזיות מתאימות ולחשוב על דרכים למלא את החסר במידה וקיימת שנה בה לא נרשמים עודפי ייצור. עוד חשוב לבדוק מהי הדרך הטובה ביותר לשלב את הנזקקים כגורם אקטיבי בתהליך הצלת המזון וחלוקתו. שיתוף מסוג זה עשוי לדרבן את הנזקקים לעשייה בחייהם על פני המתנה פסיבית לסיוע.

- במסגרת המלצות דו"ח דברת והיערכות בתי הספר לקראת יום לימודים ארוך בכל מוסדות הלימודים, יש לשקול הפעלה פרטנית של מפעל ההזנה והפקעת הביצוע המרוכז מידי הממשלה והשלטון המקומי. מתן אוטונומיה לבתי הספר בביצוע מפעל ההזנה, תחת תקנות בריאות וכשרות שונות, תסלול את הדרך לכניסתם של מגוון עסקים קטנים בינוניים ואולי בתנאים מאוד מסוימים אף ביתיים, שיוכלו להתחרות ביניהם – בהליך מכרזי – על אספקת המזון. במסגרת הסיוע לנזקקים יסובסדו הארוחות באמצעות תקציב המדינה בצורה דיפרנציאלית על ידי מתן החזרים כספיים לבתי העסק. חקיקה המקבילה לזו הקיימת בארצות הברית, המגבילה את רמת השומן בארוחה המסופקת, תעשיר את הביקוש לתוצרת חקלאית טרייה באופן שיסייע להגברת הייצור החקלאי.
- בהינתן נתוני העוני והמצוקה בארץ יש לחוקק חוק האוסר השחתת מזון ראוי לאכילה בקרב גופים ציבוריים (ביניהם צה"ל).

המלצות לביצוע בטווח הזמן הארוך

- בשלב הראשון יש לבצע שינוי חקיקה כגון הסרת הפטור על הסדרים כובלים בחקלאות. הסרת הפטור תסייע בהגברת התחרותיות בענף (לרווחת כלל הפרטים) ובצמצום פערי התיווך (ועלותם) בין היצרן לצרכן.
- יש לבטל מתן סובסידיות לסקטור החקלאי. הסובסידיות משמרות את חוסר יעילותו של הענף, פוגעות ברווחיותם של היצרנים היעילים על פני זמן וכן ברווחה חברתית. שיבוש יחס המחירים התחרותי ויצירת תחרות מוגבלת, מביאה לתופעות לא רצויות כגון היווצרות עודפי ייצור כשירים למאכל המועברים להשמדה ורמת מחירים גבוהה יחסית לצרכנים. מעבר לסיוע המקומי שיעניק מהלך של ביטול סובסידיות, תחשב ישראל, בזירה הבינלאומית למסייעת מרכזית למדינות המפותחות.
- בתגובה לביטול הסובסידיה יש לאפשר ליצרנים שאינם רווחיים דיים להצהיר על רצונם לפרוש מן הענף. תחת הגדרות גיל וכשירות שונות יש לבדוק הענקה של קצבאות או מענקים חד פעמיים בהתאמה וכן סיוע מקצועי בהסבת תחום העיסוק.
- בכספי הסבסוד המופקעים מן הענף, יש ליצור רשת סיוע לאומית בפריסה ארצית רחבה כדוגמת ה-America's Second Harvest. הרשת תיבנה על בסיס פילנתרופי עסקי (חברות תוכלנה לתרום אחוז מסוים מהפדיונות שלהן בתמורה לקמפיין להגברת הדימוי הציבורי) וממשלתי. רשת זו תרכז את רישום ארגוני ועמותות הסיוע השונים, תרכז פניות של חברות מזון וחקלאים מקומיים עבור תרומות מזון ועודפי ייצור ותעסוק בהפצתם על פי שיקולי גודל, מספר מקבלי שירות סוג הסיוע וכיוצב'. גם במקרה זה יש לוודא הגנה משפטית על תורמי המזון והקלות במיסוי ברמות שונות.
- אפשרות נוספת לשימוש בכספי הסובסידיות היא הרחבת מפעל ההזנה כפתרון חלקי לבעיית האי ביטחון תזונתי בקרב ילדים. בכדי לא לעודד השמדת מזון, תשלם ממשלת ישראל לחקלאים ותעביר התוצרת ישירות לספקי המזון. הרחבה של מפעל ההזנה תספק ארוחה חמה לתלמידי בית הספר, הנזקקים ושאינם נזקקים, תספק תעסוקה לקבלני מזון נוספים או שתרחיב את מספר העובדים בקרב קבלני המזון הקיימים.

- 14% נוספים ממשקי הבית בישראל (כ-250,000 משקי בית) מדווחים שהם סובלים מחוסר ביטחון תזונתי מתון.

אלטרנטיבות וחדשנות מדיניות

המלצות לביצוע בטווח הזמן הקצר

- יש להקים גוף מתאם בשיתוף משרד החקלאות וארגוני המגזר השלישי, שירכו פניות מחקלאים על קיומה של תוצרת חקלאית קטופה סוג ב' שאינה נמכרת בשווקים, או שנותרת על העצים או בשדות (עודפי יצור שאינם מדווחים). פניות אילו ירוכזו על ידי הגוף המתאם ויועברו לארגונים העוסקים בהצלת מזון. אלו ידאגו לקבוצות מתנדבים שיעסקו בקטיף וידאגו להפצת התוצרת בין הנזקקים.
- על מנת שגוף זה יפעל ביעילות המרבית ובשיתוף פעולה מלא, תוך דאגה מקסימאלית לאינטרס החקלאים, יש לוודא שארגוני המגזר השלישי, באשר הם, יערכו למערכת רישום מאורגנת וחופפת שתתעד את הנזקקים המסתייעים בשירותיהם וכן את מעקב משרד הרווחה אחר מצבם. כיום יש אפשרות שמי שנזקק בעבר לשירותי סיוע לא נזקק להם כיום, אך בשל העדר רישום ומעקב משותפים של העמותות לא בהכרח ניתן לדעת זאת.
- יש לשקול שילוב הנזקקים במערך הקטיף והאסיף של התוצרת באופן שיאפשר תגמולם במוצרי מזון – מעבר לסיוע הרגיל הניתן להם במסגרת העמותות.
- על מנת לעודד חקלאים לשאת במפעל המשותף, יש לשקול הקלות במיסים על הייצור. הקלות אלו יעודדו יצרנות ויפחיתו במחיר לצרכנים. כמו כן יש לתקן תקנות שיגנו על החקלאים מפני תביעות משפטיות שונות לאחר העברת תוצרתם לנזקקים.
- טרם השמדת העודפים פונות מועצות היצור לתעשייה וליצוא במגמה לנסות ולהשיג מחירי תוצרת גבוהים ככל הניתן. עם זאת התמורה הניתנת עבור התוצרת מזערית. בכדי לקדם את מכירת התוצרת על פני השמדתה, יש לפרסם בהליך מכרזי את עובדת קיומם של עודפי ייצור, או לחילופין יש ליידע על מועד פינוי ומכרז עתידיים. במכרז יש לכלול סעיף המקנה יתרון לעסקים קטנים ככלל ולעסקים הלוקחים חלק במפעל ההזנה הבית ספרי בפרט. הדבר יסייע בעלויות ייצור נמוכות לעסקים והשגת תמורה לחקלאים עבור תוצרתם (במקרה של חקלאים שמכסת פינוי העודפים שלהם תמה יאפשר הליך זה תמורה כל שהיא עבור תוצרתם).
- שימוש אפשרי נוסף עליו ניתן להמליץ הוא רכישת עודפים מרוכזת בעלות מוזלת על ידי בתי ספר כחלק מתוכנית לימודית עיונית ומעשית כפי שמקובל ב-Iowa ובקנדה. התוכנית תעודד תזונה נכונה ובריאה, הכוללת אכילת מזונות עתירים בסיבים תזונתיים ותכלול תכנים עיוניים והתנסות מעשית בבישול ובירידה לשטחי הגידול. יצירת קשר בין מגדלים מקומיים לבתי הספר השונים תוכל לסייע בתקומת לימודי החקלאות והחווה החקלאיות. הילדים יובאו לשטחי הגידול בצורה מאורגנת, יסייעו בקטיף ובאריזה. בתום התהליך יתאפשר תהליך מכירת תוצרת במחירים מוזלים ותרומה לנזקקים. הדבר יסייע בקידום מטרות בריאותיות ובהקניית ערכים הומניטאריים שונים ויאפשר חיסכון בעלויות הקטיף ואיסוף ותמורה מסוימת עבור התוצרת.

תקציר מנהלים

הפרדוקס הטמון ביצירת עודפי תוצרת חקלאית והשמדתם, בהקשר של חוסר ביטחון תזונתי ועוני מייצגים כשל בשוק הישראלי הדורש חדשנות במדיניות הכלכלית של מדינת ישראל. תקציר מדיניות זה, מציג סקירה הסטורית של המדיניות החקלאית בישראל ודרכים ליישוב הפרדוקס.

עודפי תוצרת חקלאית

■ עודפי תוצרת חקלאית קיימים על מנת להגן על רמת הכנסתם של החקלאים מונהג מחיר מינימום על תוצרת חקלאית. מחיר מינימום אפקטיבי, הוא מחיר הגבוה מהמחיר שהיה נקבע ללא התערבות מכוונת (מחיר שווי משקל). במחיר זה, הכמות המבוקשת על ידי הצרכנים נמוכה מהכמות המוצעת על ידי היצרנים. כתוצאה מכך, נוצר עודף היצע אשר יגרו, בסופו של דבר, ירידת מחירים ויגרע מהמטרה המקורית. תוצרת עודפת שלא נמכרה או הושמדה מייצגות חומרי גלם לא מנוצלים עבור תוכניות סבסוד מזון צולב לבתי ספר ותוכניות סיוע לשכבת העוני באוכלוסייה ובכך מונעות בזבוז וחוסר יעילות במדיניות חקלאית אשר באופן מקרי מפרות באופן מקרי את האיסור היהודי של השמדת מזון המבוסס על העיקרון של *בל תשחית* לפי ההלכה היהודית (נספח 1).

■ כחלק ממדיניות סובסידית מחירים חקלאיים, על מנת למנוע סיטואציות לפיהן התוצרת העודפת תפגע במחיר המינימום, דואגות מועצות הייצור בצורה יזומה (בעבור אחוז מסוים אותו משלמים היצרנים למועצות, הקרוי בעגת המועצה, היטלים) לפנות עודפים אלו לפני שיגיעו למדפים. לעודפים שני שימושים: "עודפים למאכל" – המופנים לייצוא או למכירה לתעשייה במחירי הפסד.

■ תופעה נוספת, שאינה מדווחת אך היקפיה ניכרים, היא פירות וירקות אשר נותרים עזובים בשדות ובמטעים. זאת, בשל העובדה שעלויות כוח האדם הנדרשות לקטיף ולאסוף, אינן מותרות לחקלאי רווח לאחר מכירת התוצרת. תופעה זו מהווה דוגמא ל"הרעה בתנאי הסחר בחקלאות". מדד תנאי הסחר בחקלאות מוגדר על ידי חלוקת מדד מחירי התפוקה בממד מחירי התשומה

■ בשנת 2004 סך הסובסידיות לחקלאות היה כ-590 מיליון ש"ח, ובשנת 2005 עלה הסכום ל-663 מיליון ש"ח במחירי 2004 (ראה גרף 3 : אומדן היקף התמיכות בחקלאות בשנים 1996 – 2005).

מפעל הזנה לאומי

■ על פי דו"ח העוני של הביטוח הלאומי לשנת 2004-5, חיו במדינת ישראל 1,580,200 נפשות עניות, ביניהן 738,100 ילדים. על פי אותו הדו"ח לשנת 2005-6 חיות במדינת ישראל 1,630,100 נפשות עניות, ביניהן 775,400 ילדים. גידול של כ-3.16% ו-כ-5% בהתאמה.

■ על פי ממצאיו של מחקר שפורסם מטעם ה-JDC-Brookdale Institute באוגוסט 2003:

- כ-8% מסך משקי הבית בישראל (כ-150,000 משקי בית) דיווחו על אי ביטחון תזונתי חמור המשתקף בחוסר נגישות לכמויות מזון מספקות (מעבר לחוסר האיזון התזונתי הגלום בהן) כתוצאה ממחסור בכסף. הדבר מתבטא בצמצום

תוכנית עמיתי קרן קורת-מכון מילקן

תקציר מדיניות

עודפי תוצרת חקלאית – למפעל הזנה לאומי

שרון עוזיאלי

עמיתת קרן קורת

עורך ראשי: פרופ' גלן יאגו

מכון מילקן, מנהל מחקרי הון

עמית בכיר בקרן קורת

עורכת משנה: רונית פוריאן-לוקאץ'

עמיתת קרן קורת

4 בספטמבר, 2007



תקציר מדיניות | 4 בספטמבר, 2007

עודפי תוצרת חקלאית – למפעל הזנה לאומי

תוכנית עמיתי קרן קורת - מכון מילקן



Koret Israel Economic Development Funds



MILKEN INSTITUTE